

17. November 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

B 47–48/2003



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:
Dr. Katharina Belwe
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:
www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:
Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:
Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung Das Parlament,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung Das Parlament einschließlich Beilage zum Preis von Euro 9,57 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von Euro 3,58 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Das deutsche Erfolgsmodell der Tarifverhandlungen zwischen organisierten Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften steht auf dem Prüfstand. Die Rahmenbedingungen haben sich verändert. Die Globalisierung, die Europäisierung, die Tertiarisierung und die Digitalisierung der Arbeitswelt sowie die Pluralisierung von Lebensstilen, eine neue Vielfalt von Beschäftigungsformen, die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen, aber auch die Alterung der Gesellschaft stellen die Sozialpartner vor neue Herausforderungen. Reformen sind unabdingbar.

■ Die Arbeitgeberseite setzt sich für flexibilitätssteigernde, beschäftigungsfördernde Reformen der Tarif-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein, die Gewerkschaften lehnen diese weitgehend ab. Sie gelten deshalb als Reformbremser und werden zum Sündenbock gemacht. Ihnen wird eine Mitschuld an der anhaltenden Wirtschaftskrise, an steigenden Sozialkosten, fehlenden Arbeitsplätzen und an der Investitionszurückhaltung der Arbeitgeber zugeschrieben. Das Streikdesaster um die 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland und die Schlammschlacht um den Vorsitz der IG-Metall haben zu einem weiteren Imageverlust und einem drastischen Rückgang der Mitgliederzahlen der Gewerkschaften beigetragen.

■ Dabei, so *Gisela Wild* in ihrem Essay, braucht die Gesellschaft starke Gewerkschaften: als Gegengewicht zur Unternehmerseite und als Ordnungsfaktor. Deren Führung muss über egoistische Verbands- und Eigeninteressen hinaus das Ganze im Blick haben. Sie muss begreifen, dass Reformen – wenn es nicht zum Kollaps des Sozialstaats kommen soll – unumgänglich sind.

■ *Wolfgang Schroeder* und *Lothar Funk* nähern sich dem Thema aus unterschiedlicher Perspektive. Einig sind sie sich darin, dass die Gewerkschaften nicht adäquat auf die Veränderung der Rahmenbedingungen reagiert haben. Anhaltender Mitgliederschwund und eine verzerrte Mitgliederstruktur der Arbeitnehmerorganisationen sind die Folge. Ein Umbau der gewerkschaftlichen Organsations- und Kommunikationsstrukturen ist aus Sicht beider Autoren dringend erforderlich. *Schroeder,* der das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden als System kommunizierender Röhren deutet, verweist zugleich auf die Verantwortung der Arbeitgeberverbände. *Funk* sieht Handlungsbedarf bei den Gewerkschaften: Durch eine Neubeurteilung der notwendigen Reformen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und eine Stärkung ihrer Kernkompetenz – der Tarifpolitik – könnten sie ihre wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit erhöhen und damit die Talfahrt stoppen.

■ Ein wesentlicher Aspekt gewerkschaftlicher Neuorientierung und Modernisierung liegt nach *Ute Klammer* und *Reiner Hoffmann* in ihrer Europäisierung. Auf dem europäischen Arbeitsmarkt, der national und international durch steigende Machtasymmetrie gekennzeichnet ist, würden Gewerkschaften zur Vertretung und Unterstützung der abhängig Beschäftigten mehr denn je gebraucht – und hätten hier auch Erfolge zu verzeichnen.

■ Arbeitskämpfe und Streikdauer sind in Deutschland bei konstanter Anzahl der Streikenden in den vergangenen drei Jahrzehnten zurückgegangen, so das Ergebnis eines internationalen Vergleichs. *Hagen Lesch* warnt jedoch davor, aus diesem Befund voreilige Schlüsse zu ziehen. Der Autor befürchtet, dass es angesichts des weiter wachsenden wirtschaftlichen Reformdruckes künftig verstärkt zu politisch motivierten Streiks kommen könnte.

Katharina Belwe ■

Gisela Wild

Streik ist wie Krieg

Die Zukunft der Gewerkschaften

„Deutschland braucht starke Gewerkschaften“ – dieser Satz des Bundeskanzlers und Gewerkschaftsmitglieds Gerhard Schröder zum Abbruch des Streiks der IG Metall in Ostdeutschland 2003 klang beschwörend. Was aber beschwor Schröder? Die offenkundige Schwäche der monumentalen IG Metall, die sich über Jahrzehnte in dem Ruf gesonnt hatte, der Welt größte Industiegewerkschaft zu sein? Oder den Anti-Modernismus ihrer Führungskader? Oder wollte er die Arbeitgeber auffordern, jetzt nicht in Triumphalismus zu verfallen? Keine Frage, dass die Gewerkschaften seit Gründung der Bundesrepublik noch nie eine solche Krise erlebt haben wie derzeit: eine Machtkrise, aber auch eine Sinnkrise. Dass sie „stark“ sein sollen, sagt da wenig.

Unzweifelhaft haben sich die Gewerkschaften in der Geschichte große Verdienste erworben. Sie haben den Arbeiterinnen und Arbeitern im Arbeitsleben und in der Gesellschaft Gleichberechtigung und Würde verschafft und die Diskrepanz zwischen Arbeitern und Angestellten nahezu beseitigt. Ohne die Gewerkschaften, ohne die Männer und Frauen, die sie gründeten und führten, ist der Weg vom Raubtier-Kapitalismus des 19. Jahrhunderts zum Sozialstaat des 20. Jahrhunderts kaum vorstellbar. Die scheinbar so banale Weisheit, dass der Schwache in der Gemeinschaft stark wird, haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Bildung von Gewerkschaften realisiert und damit Wohlstand und Lebensqualität geschaffen, wie es sie für die Mehrheit der Bevölkerung nie zuvor gegeben hat: hohe Löhne und Gehälter, Weihnachts- und Urlaubsgeld, lange, bezahlte Urlaube, menschenfreundliche Arbeitsplätze, Vermögensbildung und Mitbestimmung.

Ohne das Machtmittel des Streiks – oder der Drohung damit – hätten Wirtschaft und Politik solche Konzessionen nie gemacht. In Zeiten von Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung war das auch vertretbar. Höhe des Lohns und Höhe der Beschäftigung schienen nichts mit einander zu tun zu haben. Das aber erwies sich als verhängnisvolle Fehleinschätzung, als sich das Wirtschaftswachstum verlangsamte, um schließlich gegen null zu tendieren.

1973 erschütterte die erste Ölkrise die westliche Welt. Binnen kurzem vervielfachte sich der Preis für Heizöl und Benzin. Die Gewerkschaften forderten einen Ausgleich durch die Unternehmen. Die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr erstreikte mitten in der Rezession zweistellige Lohnzuwächse. Das war der Anfang vom Ende der Regierung des Sozialdemokraten Willy Brandt und der Anfang vom Ende der Vollbeschäftigung.

Das Feindbild Arbeitgeber versus Arbeitnehmer ist unzeitgemäß

Jeder nüchterne Betrachter konnte die Spirale erkennen: Verbesserte Arbeitsbedingungen (höherer Lohn, kürzere Arbeitszeit, längerer Urlaub) schmälern den Ertrag. Ist solcher nicht durch höhere Umsätze zu steigern, bleibt nur die Kostensenkung. Wodurch aber lassen sich die Kosten senken? Durch den Einsatz von Maschinen und Automaten mit computergesteuerter Perfektion statt immer teurer werdender menschlicher Arbeitskraft; oder durch die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer. Plakativ gesprochen kostet jede unter dem Druck der Gewerkschaften erzwungene Lohnerhöhung eine Vielzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Arbeitsplatz.

Das Feindbild Arbeitnehmer versus Arbeitgeber passt auf einmal nicht mehr. Doch die antikapitalistische Tradition der Gewerkschaften verschloss bisher vielen ihrer Repräsentanten die Augen – drastisch aufgezeigt beim Tarifabschluss im öffentlichen Dienst Anfang 2003. Mit insgesamt 4,4 Prozent Lohnerhöhung war dieser Streik angesichts des überschuldeten, finanziell kaum noch handlungsfähigen Staates – Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen – ökonomischer Aberwitz, erzwungen durch massive Streikdrohungen und Warnstreiks zu Lasten der Gemeinschaft, also aller Bürger. Selten zuvor ist so überdimensioniert gedroht worden wie im Frühjahr und Sommer 2003.

Ungeachtet des Scheiterns des Streiks um die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland gerieten die Reformer in der mächtigen IG Metall zumindest vorerst wiederum in die Defensive. Auf die Maßnahmen der rot-grünen Bundesregierung zur Bewältigung der tiefgreifendsten Krise des deutschen Wirtschafts- und Sozialstaats erklärte der neue IG-Metall Chef Jürgen Peters: „Wir müssen die Erwartungen unserer Mitglieder erfüllen und wollen natürlich tarifliche Wiedergutmachung für das, was ihnen die Regierung androht.“ Das klang abermals nach Streik bei Nichterfüllung. So war allerdings die durch das Grundgesetz in Artikel 9 Absatz 3 geschützte Tarifautonomie nicht gedacht.

Der Staatsrechtslehrer Joseph H. Kaiser erkannte schon 1954, knapp fünf Jahre nach Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in Streiks ein staatsrechtliches Problem: „In ihnen kommen nicht nur die realen und legitimen Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zum Austrag, sondern auch die spezifischen Interessen von hochentwickelten Organisationen, die Eigeninteressen der Gewerkschaftsbürokratie und der Syndici, der großen Funktionskörper mit all ihrem Eigengewicht, der Machtgruppen mit der jeder Macht innewohnenden Tendenz zur Expansion.“ Der spätere DGB-Vorsitzende Ludwig Rosenberg sagte dazu im DGB-Auslandsdienst vom März 1954: „Manchmal scheint es uns, als ob sie (die Organisationen) Roboter oder Riesen würden, die einen eigenen Willen und ein eigenes Leben gewinnen und Amok zu laufen drohen und aus uns, die wir sie geschaffen haben, ihre Diener und ihre Objekte machen.“

Heute, rund 50 Jahre später, ist die Richtigkeit dieser Aussage offenkundig. Viele Funktionsträger der großen Gewerkschaften stellen sich als Politiker im Dienst des kleinen Mannes oder gar der Allgemeinheit dar und verfolgen doch nur die Interessen ihrer Gruppe. Arbeitskämpfe mit hochgeschraubten Forderungen sollen sie gegenüber den Mitgliedern legitimieren, Flächentarife werden aus Prinzip selbst dann starr verteidigt, wenn Unternehmen zugrunde gehen.

Millionenabfindungen mit Zustimmung von Gewerkschaftern

Dabei nehmen viele dieser Spitzenfunktionäre wohldotierte Aufsichtsratsposten ein und stimmen, während in den Betrieben die nächsten Entlassungen angekündigt werden, den oft phantastischen Vergütungen der Unternehmenschefs zu, die das verhängnisvolle Shareholder-Value-Prinzip aus den USA importiert haben. Der Fall Mannesmann/Vodafone, bei dem viele Millionen Euro Abfindungen an ausscheidende und ausgeschiedene Mitglieder der Geschäftsführung bezahlt wurden unter Mitwirkung, wenn auch Stimmenthaltung, des Gewerkschaftsvertreters, ist nur ein besonders extremes Beispiel.

Und was ist davon zu halten, dass im Aufsichtsrat der Lufthansa der Spitzenfunktionär der Dienstleistungsgesellschaft Ver.di die Mitarbeiter zum Streik anhält, der das Unternehmen, dessen Interessen er im Aufsichtsrat wahren soll, Millionen kostet? Dabei ist der Streik ein Fremdkörper in einer Welt der fast totalen Verrechtlichung aller gesellschaftlichen – und sogar internationalen – Konflikte. Er ähnelt dem Krieg, wie Joseph H. Kaiser gleichfalls schon in den fünfziger Jahren feststellte. Denn es ist wirklicher Kampf, „eine echte Analogie des Schauspiels des Krieges zwischen den Staaten, ein theatrum belli en miniature“.

Die Gerichte haben inzwischen gewisse Regeln für das Duell von Arbeit und Kapital entwickelt. Das Bundesverfassungsgericht hat seit 1954 verlangt, dass die Tarifautonomie nur im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden darf. Das heißt: Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit steht in unlösbarem Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip der Artikel 20 und 28 Grundgesetz. Der Zweck der Tariffreiheit ist „eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens unter Mitwirkung der Sozialpartner in den sich aus dem Zweck ergebenden Grenzen“ – so das Bundesverfassungsgericht über die Jahre. Das ist das genaue Gegenteil von „Krieg“. Deshalb kann laut Bundesverfassungsgericht „die Tarifautonomie zum Schutz von Gemeinwohlbelangen eingeschränkt werden, denen verfassungsrechtlicher Rang zukommt“ (1993). Das Sozialstaatsprinzip besitzt Verfassungsrang. Auch sind die Grundrechte der betroffenen Dritten und der ebenfalls im Verfassungsrang stehende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Arbeitskämpfe müssen nicht durch Streik ausgefochten werden

Doch wie der im öffentlichen Dienst 2003 zu Lasten der Allgemeinheit ausgetragene Arbeitskampf zeigt, reichen die vom Bundesverfassungs-

gericht aufgezeigten Maßstäbe nicht, umso weniger, als sich seit den Anfängen der Bundesrepublik viele der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten grundlegend geändert haben. War damals die Daseinsvorsorge nahezu vollständig hoheitlich organisiert, administriert von Beamten, die nach ganz überwiegender Rechtsauffassung nicht streiken dürfen, wird sie – man denke an Post, Bahn, Elektrizität, Gas, Wasser, Müllabfuhr etc. – heute im privatrechtlichen Gewand betrieben. Die Folge ist, dass jetzt ein Streik im öffentlichen Dienst, der die gesamte Bevölkerung trifft, zulässig sein soll.

Arbeitskampf muss nicht durch Streik gelöst werden. Der moderne Staat ist durchaus in der Lage, geeignete Mittel zur Lösung von Konflikten auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Er kann den ordentlichen Rechtsweg eröffnen oder ein Gericht ähnlich dem Bundesverfassungsgericht schaffen. Schließlich gibt es auch in der Europäischen Gemeinschaft zur Streitbeilegung den Europäischen Gerichtshof. Warum soll das zur Beilegung von Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern um Löhne und Arbeitsbedingungen nicht möglich sein? Zur Zeit klagen Beamte, die kein Streikrecht haben, gegen Kürzungen von Pensionen, Weihnachts- und Urlaubsgeld. Das erste Volkszählungsgesetz ist 1983 nicht durch Boykott außer Kraft gesetzt worden, sondern durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts.

Ein gerichtliches Verfahren anstelle von Streik sollte nicht als Privilegierung der Arbeitgeber missverstanden werden. Wir brauchen starke Gewerkschaften. Wir brauchen sie als Gegengewicht gegen die Unternehmerseite und als Ordnungsfaktor. Wir brauchen auch Flächentarifverträge, wenn Betriebsräte und Belegschaften in den einzelnen Unternehmen nicht erpressbar sein sollen. Wohlverstanden praktiziert und ausgestattet mit vernünftigen Öffnungsklauseln zur flexiblen Anpassung an die Ertragslage der jeweiligen Unternehmen einschließlich der Wohlfahrtsverbände, stellen sie eine Friedensformel dar, die Arbeitnehmern wie Arbeitgebern dient.

Das setzt allerdings Gewerkschaftsführer voraus, die sich bewusst der veränderten Welt stellen, die über egoistische Verbands- und Eigeninteressen hinaus zugleich das Ganze sehen, die begreifen, dass Reformen, wenn es nicht zum Kollaps des Sozialstaats kommen soll, unumgänglich sind. Die Mehrheit der Bevölkerung hat längst begriffen, dass diese Reformen jedem Einzelnen Opfer abverlangen.

Noch bestimmt die reine Ausübung von Macht viele Gewerkschaftsführer

Statt auf dem Status quo, regelmäßigen Lohnerhöhungen und auf starrem Kündigungsschutz zu beharren, sollten bessere, flexiblere Arbeitsbedingungen und/oder Beschäftigungsverhältnisse entwickelt werden. Wenn es die wirtschaftlichen Umstände erfordern, muss auch eine Nullrunde flächendeckend oder regional oder branchenbezogen möglich sein oder Lohnverzicht gegen Arbeitsplatzgarantie oder im Extremfall selbst ohne eine solche. In diesem Zusammenhang sind auch die hohen Managereinkünfte ins Verhältnis zum Arbeitsplatzabbau zu setzen. Wo bleibt die Mitbestimmung? Warum wird nicht die Frage nach Sinn oder Unsinn des überzogenen Shareholder-Value-Denkens aufgegriffen und nach besseren Gestaltungen gesucht? Die Gewerkschaften haben zwar kein politisches Mandat, das hindert sie jedoch nicht, Einfluss auf brennende gesellschaftliche Belange zu nehmen, und zwar ohne Streik- und Demonstrationsdrohungen, aber mit besseren Argumenten. Dazu ist Weiterbildung weltweit zu fordern und Mobilität zu fördern.

Noch bestimmt die reine Ausübung von Macht zu sehr das Bewusstsein vieler in der Führung der Gewerkschaften, während Dienstleistung das Schlüsselwort wäre und Offenheit statt der viel gepriesenen „Geschlossenheit“. Nicht Konfrontation ist die Aufgabe der Zeit sondern die Suche nach gemeinsamen Werten, die sich sicher nicht in Geld und in der Menge an Freizeit erschöpfen.

Nur dann, wenn sich der Gesichtskreis der Gewerkschaften weit öffnet und die Zukunft aller Mitmenschen in ihr Denken einbezogen wird, werden die Gewerkschaften die Tarifautonomie halten. Nur dann werden die Gewerkschaften wieder attraktiv, auch für Angestellte, Frauen und jüngere Arbeitskräfte – vor allem solche in den wichtigen modernen Branchen. Geschieht dies nicht, muss der Gesetzgeber die Belange der Allgemeinheit gegen eine Minderheit Organisierter wahren. Der jetzt schon dramatische Abwärtstrend in den Mitgliederzahlen wird die Gewerkschaften dann in die Bedeutungslosigkeit drücken. Das wäre das traurige Ende einer einst glanzvollen, inzwischen vielerorts versteinerten Tradition.

Wolfgang Schroeder

Der neue Arbeitsmarkt und der Wandel der Gewerkschaften

Mit der Krise des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen wird keine andere Institution so eng in Verbindung gebracht wie die Gewerkschaften. Während diese bis in die achtziger Jahren vor allem als Reformakteure galten, wird ihnen seit Beginn der neunziger Jahre vor allem die Rolle einer Vetokraft zugeschrieben. Doch wo stehen die deutschen Gewerkschaften heute wirklich? Welche Handlungsmuster und Wandlungstendenzen charakterisieren sie? Wie reagieren sie auf den Wandel des Arbeitsmarktes? Beim Versuch, Antworten auf diese Fragen zu geben, sollen wesentliche Ebenen, die für die Funktionsfähigkeit und Weiterentwicklung des deutschen Gewerkschaftsmodells maßgeblich sind, zusammen gedacht werden: *erstens* die Auswirkungen des neuen Arbeitsmarktes; *zweitens* die so genannte „Gegnerkrise“, also die zurückgehende Gestaltungskraft der Arbeitgeberverbände, und *drittens* die Schwierigkeiten mit dem politischen System. Ich vertrete die These, dass sich das deutsche Modell in einem nachhaltigen Veränderungsprozess befindet, wobei wichtige Facetten dieses Prozesses am Beispiel der Gewerkschaften studiert werden können.

Die Notwendigkeit der Reform des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen ergibt sich daraus, dass auf vielen Feldern nicht mehr die Ergebnisse erreicht werden, um die vorhandenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme erfolgreich zu bearbeiten. In kaum einem anderen Land wird so viel Geld für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben, und gleichzeitig ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen fast nirgendwo so hoch wie in Deutschland. Das deutsche Wirtschaftswachstum liegt seit einigen Jahren unter dem EU-Durchschnitt. Brisant ist diese Schwäche auch deshalb, weil es in Deutschland eines weit höheren Anstiegs des Wirtschaftswachstums bedarf, um Beschäftigungszuwachs zu realisieren. Die Prognosen gehen von etwa zwei Prozent aus. Dagegen lässt sich dieses Ziel in anderen Volkswirtschaften schon mit einem Wachstum von etwa 0,5 Prozent erreichen. Zu den Schwächen des deutschen Modells gehört auch, dass es nicht gelingt, eine Politik zu favorisieren, die ihre Akzente auf die Zukunftsvorsorge setzt (Kinder, Bildung, Forschung). Stattdessen dominiert eine nachsorgende Ausgabenpolitik (Rente, Arbeitslosigkeit, Zinsen). Auch wenn in Deutschland der Dienstleistungssektor stark an Bedeutung gewonnen hat, wird die Institutionenordnung der deutschen Arbeitsbeziehungen weiterhin durch den verarbeitenden Sektor geprägt. Deutschland hat die „mächtigste“ Industrielandschaft Europas, ohne jedoch eine vergleichbare Dynamik in den wissensbasierten Wirtschaftsfeldern aufweisen zu können.

Diese Defizite und Herausforderungen können von den Gewerkschaften weder alleine bewältigt werden, noch verfügen diese über hinreichende authentische Mittel, um einen nachhaltigen eigenen Beitrag zur Lösung der oben angesprochenen Probleme zu leisten. Die deutschen Gewerkschaften sind primär Mitgliederorganisationen, die ihre Aufgabe zunächst einmal darin sehen, die Position der Beschäftigten zu stärken. Anders als die Gewerkschaften in vielen anderen Ländern haben sie sich jedoch meist auch – mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Anliegen – einbinden lassen: Die Kooperation reicht von der Lohn- bis in die Sozial- und Jugendpolitik. Da die Gewerkschaften bei ihren Anstrengungen, die sozialen Verhältnisse zu gestalten, in den letzten Jahren an ihre Leistungsgrenzen gelangt sind, die insbesondere auf den forcierten Umbau der Betriebe, neue Marktverhältnisse und eine veränderte politische Regulationspolitik zurückzuführen sind, haben sie sich selbst eine Neuorientierung verordnet. Es geht bei den dabei entstehenden Konflikten zur Neujustierung der deutschen Gewerkschaftspolitik um nichts weniger als um das zukünftige Gesicht des deutschen Kapitalismus in Europa. Dessen Strukturen werden maßgeblich davon geprägt sein, ob und wie es den Gewerkschaften gelingt, den Wandel des Arbeitsmarktes mit zu gestalten.[1] Für die Gewerkschaften wird es dabei auch von eminenter Bedeutung sein, ob es ihnen gelingt, aus der ihnen zugewiesenen Rolle des „Sündenbocks“ herauszukommen und wieder als zukunftsorientierter Reformakteur in Erscheinung zu treten.

---

1 Vgl. Wolfgang Schroeder/Bernhard Wessels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003.

Wandel des Arbeitsmarktes: Rekrutierungsdefizite

Die deutschen Gewerkschaften erreichen im internationalen Vergleich traditionell ein mittleres Organisationsniveau.[2] Der „Nettorganisationsgrad“ liegt heute für die DGB-Gewerkschaften bei etwa 20 Prozent aller Erwerbsfähigen. Neben dem sinkenden Organisationsgrad haben die deutschen Gewerkschaften auch ein strukturelles Mitgliederproblem. Denn mittlerweile ist die Tertiarisierung des Arbeitsmarktes so weit fortgeschritten, dass über 50 Prozent der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen tätig sind. Während in den traditionell gewerkschaftlich gut organisierten Bereichen der verarbeitenden Industrie in den letzten Jahren kontinuierlich Beschäftigung abgebaut wurde, wächst sie bei den Gruppen, die für Gewerkschaften bislang nur schwer ansprechbar sind: also im Dienstleistungssektor, bei Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen, Teilzeitarbeitnehmerinnen und -nehmern sowie Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern, zumeist in kleinen und mittleren Betrieben. Eine weitere Strukturveränderung auf dem Arbeitsmarkt ergibt sich aus der Zunahme der Frauenbeschäftigung. So stieg der Anteil erwerbstätiger Frauen an allen abhängig Beschäftigten in den alten Bundesländern von 33,6 Prozent im Jahr 1950 auf 46 Prozent im Jahr 1998. Ein zentrales Organisationsproblem der Gewerkschaften besteht folglich darin, dass Arbeitsmarkt- und Mitgliederstruktur immer weniger deckungsgleich sind: Während der Anteil der Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt nur noch 37 Prozent beträgt, liegt er bei den Gewerkschaftsmitgliedern bei 64 Prozent. Bei den Angestellten ist das Verhältnis mit 57 zu 27 Prozent genau umgekehrt. Hieraus erklärt sich die Dominanz des älteren, gewerblichen männlichen Arbeiters in den Gewerkschaften. Frauen und Jugendliche sind – gemessen an ihrem Arbeitsmarktanteil – demgegenüber deutlich unterrepräsentiert.

Die Gewerkschaften haben es hinsichtlich ihrer Rekrutierungschancen grob mit „drei Welten“ zu tun: Die „erste Welt“ liegt in der Großindustrie des verarbeitenden Sektors; sie ist nach wie vor Anker und Rückgrat gewerkschaftlicher Stärke in Deutschland. Zu dieser Welt gewerkschaftlicher Präsenz und Stärke zählt zweifelsohne auch der öffentliche Dienst. Auch wenn dort die Rekrutierung anderen Kriterien folgt und die gewerkschaftliche Bedeutung für das exportorientierte deutsche Modell nachrangig ist (Flankierung), haben wir es mit einer festen Basis für gewerkschaftliche Präsenz in Deutschland zu tun. Die „zweite Welt“ sind die mittelgroßen Betriebe der verarbeitenden Industrie und der Dienstleistungssektor. Dort ist gewerkschaftliche Stärke keinesfalls selbstverständlich, und wenn sie vorhanden ist, ist sie auf günstige regionale, branchenspezifische oder betriebliche Bedingungen zurückzuführen, also auf eine besondere Akteurskonstellation. In der „dritten Welt“ sind die Gewerkschaften meist gar nicht oder nur schwach vertreten. Dabei handelt es sich nicht nur um kleine oder mittlere Betriebe, sondern auch um einige größere, zumeist des Dienstleistungssektors, die sich als mittelständisch verstehen. Da sich viele dieser Firmen durch eine hohe Wertschöpfung und ein hohes Innovationsniveau sowie durch mehr Beschäftigungsaufbau auszeichnen als in den ersten beiden Welten, kann hier von den Gewinnern des Strukturwandels gesprochen werden. Dass die Gewerkschaften gerade in diesen Betrieben nicht oder nur schwach vertreten sind, kann als Achillesferse des deutschen Modells begriffen werden. Mit diesem Strukturwandel sind weitere *soziale, ökonomische und politische Prozesse* verbunden, welche die Mitgliederkrise verschärfen und die Rekrutierungschancen erschweren:

1. eine Emanzipation (Individualisierung; verstärkte Bedeutung von Nutzenkalkülen und dem Verlust der Bindewirkung) der Beschäftigten gegenüber gesellschaftlichen Großorganisationen;

2. eine zuehmende Abkoppelung des beruflichen Werdeganges von gesellschaftlichen Großorganisationen;

3. ein deutlicher Rückgang des traditionelles Partizipationsinteresses in den letzten Jahren: Mehr Partizipation und Autonomie scheint für Nichtmitglieder derzeit kein Beitrittsanreiz zu sein. Dies führt zu der Frage, wie die Nützlichkeit der Gewerkschaft für den Einzelnen verbessert werden kann, ohne die Durchsetzbarkeit solidarischer Politik dadurch zu gefährden.

2 Vgl. Bernhard Ebbinghaus, Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, in: W. Schroeder/B. Wessels, ebd., S. 174–204.

Gewerkschaften und Arbeitslosigkeit

Ein besondere Herausforderung für die Gewerkschaften sind die Arbeitslosen.[3] Sie können Mitglied in der Gewerkschaft werden, und es gibt auch spezifische Angebote (Rechtsberatung, Bewerbungstraining, Umgang mit dem Arbeitsamt usw.) sowie Beteiligungsmöglichkeiten für sie. In einzelnen Gewerkschaften besteht zudem die Möglichkeit, in den Gremien vertreten zu sein und dort aktiv mitzuarbeiten. So haben im IG-Metall-Bezirk Küste Arbeitslose sogar einen Sitz in der Tarifkommission. Unterstützt werden auch gewerkschaftliche Arbeitsloseninitiativen. Dies alles bietet zwar nicht die Gewähr für eine intensive Vertretung der Interessen Arbeitsloser, ist aber zumindest als Ausdruck des politischen Willens zu werten, dass gerade auch die Gewerkschaften Arbeitslosen eine Plattform geben sollten. Dass es sich dabei derzeit nicht selten nur um symbolische Politik handelt, hängt damit zusammen, dass den Gewerkschaften bislang keine spezifischen Instrumente zur Verfügung stehen, um die Anliegen Arbeitsloser wirkungsvoll zu vertreten. Es kann zwar in Einzelfällen persönliche Hilfe geleistet und so die Lage und Interessen Arbeitsloser öffentlich gemacht werden. Die eigentliche, Interessenvertretung der Gewerkschaften im Hinblick auf Beschäftigungsprobleme ist aber präventiver Natur; sie spielt sich auf den Feldern der Tarif-, Betriebs- und Industriepolitik ab und verfolgt derzeit vier Ziele:

Erstens eine andere Verteilung der Arbeit durch Arbeitszeitpolitik; *zweitens* eine innovative regional- und betriebsbezogene Produkt- und Wachstumspolitik; *drittes* eine keynesianische Wachstumspolitik durch hohe Lohnabschlüsse und staatliche Investitionsprogramme sowie *viertens* eine verbesserte Qualifikationspolitik, wozu bereits Tarifverträge abgeschlossen wurden, die dazu beitragen sollen, die Weiterbildungsmöglichkeiten zu forcieren. Eine Politik, die zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten sowie auf die Entwicklung eines neuen, regulierten Niedriglohnsektors zielt, ist von den Gewerkschaften bislang abgelehnt worden. Dass diese Position jedoch brüchig geworden ist, zeigt sich nicht nur an den Lockerungsübungen im Kontext des „Bündnisses für Arbeit", in dem mit Unterstützung der Gewerkschaften Mittel für Maßnahmen zur Verfügung gestellt wurden, die auf diese Gruppe zielen, sondern auch in einer Tarifpolitik, die eine Ausdehnung des Leiharbeitssektors fördert.

Ungeachtet der geschilderten Aktivitäten der Gewerkschaften lautet die landauf, landab zu hörende Kritik, diese würden nichts für die Arbeitslosen tun. Manche Kritiker gehen sogar noch einen Schritt weiter und behaupten, die Gewerkschaften stärkten die Position der Insider (Erwerbstätigen) und schwächten die der Outsider (Arbeitssuchenden), indem sie sich zu wenig für die Lohndifferenzierung einsetzten und zu hohe Sicherungsstandards für die Beschäftigten durchgesetzt hätten. Ich vertrete die These, dass die Gewerkschaften mit der an sie herangetragenen Forderung, ihre Programmatik und Politik intensiver auf das Vollbeschäftigungsziel[4] auszurichten, schlichtweg überfordert sind.

Was können die Gewerkschaften auf diesem Feld tatsächlich tun? Sie können einen wichtigen Beitrag leisten, um die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern – allerdings nur im Verbund mit Staat und Unternehmen. Als Vorleistungen, um in einer Allianz mit den anderen Akteuren erfolgreich zu wirken, ist es wichtig, dass die Gewerkschaften sich konzeptionell auf eine Reform der Strukturen der Ausbildungs-, Qualifikations- und Sicherungssysteme einstellen. Dazu gehört, dass sie weitgehendere Konsequenzen aus der These vom Ende des Normalarbeitsverhältnisses ziehen, also eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik und eine Konzeption für leistungsfähige Übergangsarbeitsmärkte favorisieren.[5] Dabei ist zu sehen, dass dies nicht im Widerspruch zu einer aktiven Tarifpolitik steht, sondern erst deren Voraussetzung bildet.

Reaktionen auf den Wandel des Arbeitsmarktes

Die Differenzierungsdynamik des Arbeitsmarktes und die Pluralisierung der Lebenslagen stellt die Gewerkschaften vor widersprüchliche Anforderungen. Sie sehen sich sowohl von ihrer Stammklientel als auch von den noch nicht gewerkschaftlich Organisierten herausgefordert, gleichermaßen authentische Antworten auf unterschiedliche Pro-

3 Vgl. Wolfgang Bonß/Rolf G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt/M. 1984.

4 Vgl. Georg Vobruba, Alternativen zur Vollbeschäftigung, Frankfurt/M. 2000.

5 Vgl. Günther Schmid (Hrsg.), Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Frankfurt/M. – New York 2002, S. 175 ff.

blemlagen zu geben. Zudem wird an die Gewerkschaften die Erwartung herangetragen, eine neue altersspezifische Gestaltungspolitik zu praktizieren. Veränderte, auch durch die „Mediengesellschaft“ geprägte Sozialisationsbedingungen, die Erosion traditioneller Gewerkschaftsmilieus und Individualisierungstendenzen, der Wandel betrieblicher Rationalisierung und der Formwandel von Erwerbsarbeit haben nicht nur vielfältigere Formen des betrieblichen Handelns sowie einen modifizierten Beschäftigtenhabitus befördert, sondern auch die Vorstellungen von Organisationsloyalität und Solidarität verändert. Verwiesen sei in diesem Kontext auf die Theorien zu individualisierten Patchwork-Identitäten und kontingenten Lebensstilen, auf die Konzepte der vernetzten Selbststeuerung oder die Diskussion über den Typus des „Arbeitskraftunternehmers“[6].

Die Gewerkschaften befinden sich also in einer Übergangsphase, in der sie mit unterschiedlichsten Initiativen an die veränderten Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten anzuknüpfen versuchen. Voraussetzung dafür, dass das gelingt, ist auch der Umbau der gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen selbst und die Verbesserung ihrer nach innen und außen gerichteten Kommunikationsfähigkeit. Bei der Inszenierung gewerkschaftlicher Macht dürfen die Gesetze der Mediendemokratie nicht außer Acht gelassen werden. In diesem Umbauprozess bildet das Verhältnis zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften die zentrale Akteursbasis. Es geht dabei um

– einen *Leitbildwandel:* Neben dem Normalarbeitsverhältnis des männlichen Vollzeitbeschäftigten in der verarbeitenden, großbetrieblichen Industrie oder im öffentlichen Dienst müssen auch die Interessenlagen von atypisch Beschäftigten stärker berücksichtigt werden.

– eine *Politik der Anreize und Dienstleistungen:* Die vorhandenen Dienstleistungen, die eine organisationspolitische Bindewirkung erzeugen, müssen verbessert und um neue Angebote, die um die Erwerbsarbeit gruppiert sind, ergänzt werden (bspw. tarifgebundene, betriebliche Alterssicherung, Qualifikationsförderung).

– *Imagekampagnen und verändertes Kommunikationsverhalten*: Notwendig sind themengebundene Kampagnen, die an vorhandenen Konfliktpunkten ansetzen und mögliche Lösungspotenziale/-wege aufzeigen. Höchst umstritten sind teure „Imagekampagnen“, die jenseits der „normalen“ Interessenvertretungsarbeit angesiedelt sind.

– *Partizipationsanreize:* Das Verhältnis zwischen Flächentarifvertrag und betrieblicher Gestaltungspolitik sollte so justiert werden, dass die betrieblichen Akteure mehr Anreize erhalten, sich aktiv zu beteiligen. Dazu kann eine betriebsnahe Bildungs- und Tarifarbeit beitragen. Hinzu kommen sollten zusätzliche aktive Beteiligungsmöglichkeiten für interessierte Mitglieder. Gemeint sind dabei auch punktuelle Möglichkeiten des Engagements, deren Verpflichtungscharakter geringer ist, als es in den Satzungsgremien der Fall ist.

Zunahme von Unternehmermacht – abnehmender Einfluss der Arbeitgeberverbände

Unter den Bedingungen eines koordinierten Kapitalismus, der auf überbetrieblichen und flächendeckenden Regulierungsinstrumenten aufbaut, benötigen die deutschen Gewerkschaften einen verlässlichen Gegenspieler, mit dem sie eine Art „Konfliktpartnerschaft“ praktizieren können.[7] Das wichtigste Bindeglied für diese Form der Kooperation ist bislang der Flächentarifvertrag. Darüber hinaus gibt es weitere Kooperationsbezüge, wie die gemeinsam verantwortete Struktur des dualen Berufsbildungssystems oder ihre starke Stellung in den Sozialversicherungen. Das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden kann gewissermaßen als System kommunizierender Röhren gedeutet werden.

Da die Deckungsrate eines Flächentarifvertrages nicht nur von der Stärke der Gewerkschaften abhängt, sondern ebenso vom Mitgliederorganisationsgrad der Arbeitgeberverbände, haben Gewerkschaften ein großes Interesse an starken Arbeitgeberverbänden. Anlass zur Sorge bietet die Tatsache, dass der Mitgliederorganisationsgrad der westdeutschen Arbeitgeberverbände seit etwa zwei Jahrzehnten kontinuierlich rückläufig ist. In der westdeutschen Metallindustrie waren 1960 64 Prozent, 1980 58 Prozent, 1990 nur noch 46 Prozent und 2001 sogar nur noch rund 31 Prozent der Betriebe Mitglieder von Arbeitgeberverbänden. Damit verringerte sich auch die Reichweite des Flächentarifvertrages, der von der Zahl der

6 Hans J. Pongartz/G. Günter Voß, Arbeitskraftunternehmer, Berlin 2003; vgl. Arbeit im flexiblen Kapitalismus. Sozialwissenschaftliche Informationen, (2001)4.

7 Vgl. Wolfgang Schroeder/Stephen J. Silvia, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in: W. Schroeder/B. Wessels (Anm. 1).

Beschäftigten in den verbandlich organisierten Betrieben abhängt. Dieser so genannte Beschäftigungsorganisationsgrad verringerte sich von rund 80 Prozent im Jahr 1960 auf ca. 62 Prozent im Jahr 2001. Seit Ende des 20. Jahrhunderts scheinen sich Verbands- und Tarifvermeidung bzw. -flucht als individuelle Formen des globalisierungstauglichen Personalmanagements zu entwickeln.[8] Wo liegen die Ursachen für die abnehmende Integrations- und Steuerungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände? Neben ökonomischem und technischem Wandel verlangen auch politische Veränderungen und nicht zuletzt der Individualisierungstrend von den Verbänden neue Anpassungsleistungen.

Mehrheitlich sind es kleinere Unternehmen, die sich nicht in einem Arbeitgeberverband organisieren. Dagegen sind größere Traditionsunternehmen – Betriebe mit starker gewerkschaftlicher Präsenz und einem Betriebsrat – nach wie vor in starkem Maße verbandlich organisiert. Die drei wichtigsten Faktoren für eine Verbandsbindung waren bisher der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Betrieb, die Betriebsgröße und das Alter der Firma. Umgekehrt bedeutet dies: Dort, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig ist sowie die Firma relativ klein und noch jung, ist die Wahrscheinlichkeit einer Verbandsmitgliedschaft gering. Insbesondere die beiden letzten Merkmale erklären die schwach ausgeprägte Organisationsneigung ostdeutscher Betriebe. Denn dort handelt es sich nicht nur mehrheitlich um kleine, sondern auch um neu gegründete Firmen. Bei den großen Betrieben (mit mehr als 500 Beschäftigten) liegen die Organisationsgrade in Ost- und Westdeutschland nicht weit auseinander.

Im Schatten der weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen seit den siebziger Jahren, der deutschen Einheit und des Maastricht-Prozesses ist es innerhalb der industriellen Beziehungen in Deutschland zu einer Machtverschiebung zugunsten von Unternehmen gekommen, die stärker als zuvor auf individuellen Lösungen in der Tarifpolitik bestehen. Seither geht es nicht mehr nur um Verteilungskonflikte, sondern immer auch um grundsätzliche institutionelle Fragen der Lohnfindung: Erstens steht in Frage, ob der Flächentarifvertrag als unabdingbarer, für alle gültiger Vertrag auch weiterhin das Maß der Dinge sein soll oder ob er nur noch einen Rahmen bildet, der betrieblich ausgefüllt wird. Reform oder Ende der überbetrieblichen Tarifpolitik – so lautet zugespitzt die Frage in der polarisierten Debatte. Zweitens geht es um die organisationspolitische Perspektive der Arbeitgeberverbände.

Sollten die Arbeitgeberverbände nicht mehr in der Lage sein, die für den Flächentarifvertrag notwendige Integrationsleistung gegenüber den Unternehmen zu erbringen, so hat dies auch fundamentale Auswirkungen auf die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften. Die Zunahme von Tarif- und Verbandsflucht, die Bildung von Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung sowie die tief greifende Organisationsproblematik der ostdeutschen Arbeitgeberverbände sind deutliche Belege für Desorganisations- bzw. Transformationsprozesse in den deutschen Arbeitgeberverbänden.

Deutlich ist allerdings auch, dass die Gewerkschaften keine abhängige Variable der Arbeitgeberverbandspolitik sind; vielmehr können sie durch eigene Initiativen auch deren Handlungsfähigkeit beeinflussen. Diesbezüglich ist die Tarifpolitik das zentrale Kernfeld gewerkschaftlicher Politik. Hier sehen sich die Gewerkschaften in den letzten Jahren mit zwei gegenläufigen Prozessen konfrontiert: Einerseits haben die Tarifverträge an Verbindlichkeit und Gestaltungseinfluss verloren, andererseits werden seitens der Betriebe und des Gesetzgebers neue Regelungsbereiche an die Tarifvertragsparteien übertragen.

Reform der Tarifpolitik: Flexibilisierung, Dezentralisierung und neue Handlungsfelder

In der alten Bundesrepublik konnten die Tarifparteien durch den Flächentarifvertrag eine für alle verbandsgebundenen Betriebe einer Branche gleichermaßen geltende materielle Basis schaffen.[9] Derzeit spricht manches für eine neue Mischung zwischen verpflichtenden Mindestnormen und betrieblichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die tarifpolitische Entwicklungsdynamik seit den achtziger Jahren spiegelt einen funktional erhöhten Flexibilitätsbedarf auf der betrieblichen Ebene wider (vor allem hinsichtlich der Arbeitszeit). Seit den neunziger Jahren gibt es weitere Gestaltungs- und Öffnungsklauseln, um in ökonomisch begründeten Notsituationen von tarifvertraglichen Mindestnormen abzuweichen. In manchen Branchen, wie beispielsweise der Chemie- oder Textilindustrie, aber

8 Vgl. Wolfgang Schroeder/Burkhard Ruppert, Austritte aus Arbeitgeberverbänden. Gefahr für das deutsche Modell?, Marburg 1996.

9 Vgl. Wolfgang Schroeder, Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland, Opladen 2000.

auch im Bankenbereich, implementierten die Tarifparteien Korridormodelle. Die Arbeitgeber favorisieren einen Mix zwischen verpflichtenden Normen für alle und betrieblich ertragsabhängigen sowie individuell leistungsbezogenen Komponenten. Das Ergebnis der Flexibilisierung und Dezentralisierung der Tarifpolitik wird in der Literatur auch als „kontrollierte Dezentralisierung" thematisiert.[10]

Stärker als je zuvor versuchen die Gewerkschaften, verbandsflüchtige Unternehmen mit Haus- oder Ergänzungstarifverträgen regulativ einzufangen. Zwischen 1990 und 2001 lässt sich ein 170-prozentiger Anstieg der Firmentarifverträge feststellen: von 2 500 (1990) auf ca. 6 800 (2001).[11] Trotz dieses scheinbar unaufhaltbaren Trends ist der Flächentarifvertrag weiterhin zentraler Ausgangs- und Referenzpunkt. Dieser wird von der Mehrheit der größeren Unternehmen insbesondere deshalb wertgeschätzt, weil er die betrieblichen Transaktionskosten senkt. Daran ändert sich auch durch die kontinuierliche Abnahme der Verbandsbindung derzeit noch nichts Grundlegendes. Indem Öffnungsklauseln, Haus- und Ergänzungs- oder sonstige tarifliche Sonderregelungen quantitativ und qualitativ an Bedeutung gewinnen, verändert sich das Gesamtsystem der Arbeitsbeziehungen zugunsten eines mehrstufigen Verhandlungssystems. Durch diese Entwicklung hin zur kontrollierten Dezentralisierung wird das deutsche System industrieller Beziehungen in seinen prägenden institutionellen Strukturen zwar beibehalten, aber zugleich einem beschleunigten Wandel ausgesetzt. Denn durch die Implementation institutioneller Differenzierungen wird die Problemverarbeitungskapazität des Gesamtsystems an veränderte Umweltbedingungen angepasst. Die Schutzfunktion flächentarifvertraglicher Regelungen bleibt zwar prinzipiell erhalten, gleichwohl nimmt ihre Reichweite und Geltungskraft ab. Unter politischen Gesichtspunkten ist es entscheidend, dass die Verbände weiterhin als Herren der Verfahren fungieren, indem sie die betrieblich relevanten Regelungssachverhalte auf der intermediären Ebene vorstrukturieren, ohne jedoch grundsätzlich verhindern zu können, dass die betrieblichen Akteure ein noch größeres Eigengewicht im Gesamtsystem erhalten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass das deutsche System der Arbeitsbeziehungen sich von einem de facto einstufigen zu einem mehrstufigen Verhandlungssystem (Betrieb, Branchen, Nation, und Europa) verändern wird. Und mit der Rentenreform 2001 wurde den Tarifparteien eine neue Funktion in den sozialen Sicherungssystemen zugewiesen.[12] Damit verbindet sich auch die Hoffnung, dass dies ein Mittel sein könnte, den Beschäftigten eine soziale Kompensationsstrategie für Rentenausfälle zu eröffnen. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Gegenseite durch eine gezielte Maßnahme selektiven Nutzens, die sich auf die kleineren und mittleren Betriebe richtet, zu stabilisieren. Auf der Basis des neuen Gesetzes schlossen die Tarifparteien im Herbst 2001 in fast allen Branchen Tarifverträge ab, die einen Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung ermöglichen.

Mit der kontrollierten Dezentralisierung soll es zu einem Prozess ausgehandelter Ergebnisse kommen, wobei der Flächentarifvertrag in einigen Punkten als flexible Referenzgröße betrachtet wird. Damit lassen die tarifpolitischen Akteure allerdings auch größere Variabilitäten zu als bei einer eindimensionalen Flächentarifvertragspolitik. Das neue Leitbild für eine Tarifpolitik, die nicht mehr nur von industriellen, großbetrieblichen Massenstandards ausgehen kann, ist somit das der nachhaltigen Regulierung von Vielfalt und Differenz. Zu berücksichtigen ist allerdings, das durch die Maßnahmen der kontrollierten Dezentralisierung bislang keine generelle Stabilisierung der Arbeitsbeziehungen erreicht werden konnte. Offensichtlich ist jedoch, dass ohne diese Veränderungen die Gegnerkrise größer und die Erosion der Tarifpolitik schneller verlaufen wäre.

Verknüpfung mit dem politischen System

Aus der Sicht des politischen Systems waren die Gewerkschaften bei der Etablierung neuer Strukturen auf dem Arbeitsmarkt effiziente Vetospieler, weshalb die Bundesregierung anders als beim Bündnis für Arbeit bei der Hartz- (Arbeitsmarkt) und Rürup-Kommission (Sozialversicherungssystem) nur noch eine kontrollierte und gleichsam personalisierte Form gewerkschaftlicher Beteiligung akzeptierte. Der entscheidende Unterschied zum Bündnis für Arbeit war, dass der Einfluss der Verbandsspitzen zurückgedrängt und der Druck

10 Vgl. Wolfgang Schroeder/Rainer Weinert, Zum Wandel industrieller Beziehungen in Deutschland, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1999) 4, S. 1295–1317.

11 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2001, Bonn 2001.

12 Vgl. Diether Döring, Die Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt/M. 2002.

der Bundestagswahl genutzt wurde, um die Gewerkschaften als Vetospieler einzubinden. Damit konnte die Steuerungsfähigkeit des Kanzleramtes temporär gestärkt werden.

Für die Gewerkschaften ist es nicht gleichgültig, welche Partei die Regierung stellt. Während bei CDU/FDP-Regierungen die Gewerkschaften in der Regel nur indirekt und informell als Gesprächspartner konsultiert werden, praktizieren sozialdemokratische Parteien bislang auch direkte Formen der Beteiligung. Darüber, ob das eine oder andere für die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften besser ist, gibt es innerhalb der Gewerkschaften unterschiedliche Auffassungen, wobei in der Regel die Befürworter der Direktbeteiligung überwiegen. Mit Beginn der Regierungsübernahme durch Rot-Grün im Jahr 1998 wurden die Gewerkschaften wesentlich stärker einbezogen als in den Jahren davor (1982 und 1998). Die wichtigsten Schritte waren die Einrichtung eines Bündnisses für Arbeit und eine Fülle von politischen Initiativen und Gesetzen, die von der Mehrheit der Gewerkschaften bejaht wurden oder sich sogar unmittelbar zu ihren Gunsten auswirkten, wie das reformierte Betriebsverfassungsgesetz (2001). Aufgrund abnehmender gemeinsamer gesellschaftlicher Grundpositionen und zurückgehender personeller Überlappungen zwischen SPD und Gewerkschaften besteht die Gefahr, dass sich eine nur lobbyistische Beziehung zwischen beiden durchsetzt. Dies würde die – in vielen Bereichen bereits realisierte – Entkoppelung zwischen beiden Organisationen forcieren bzw. vollenden, was die Gefahr birgt, dass sich der Charakter der Sozialdemokratie grundlegend wandeln wird und die Durchsetzungschancen für Gewerkschaften minimiert werden. Gemeinsame historische Wurzeln und inhaltliche Nähe sowie personelle und verbandliche Linkage-Strukturen bildeten bislang die Basis für den Tausch von Einflusschancen gegen Politikentlastung. Gewerkschaften brauchen die Unterstützung des politischen Systems; sie können dies aber nur dann positiv nutzen, wenn sie selbst über hinreichende eigene Autorität, Verpflichtungs- und Mobilisierungsfähigkeit verfügen.

Resümee

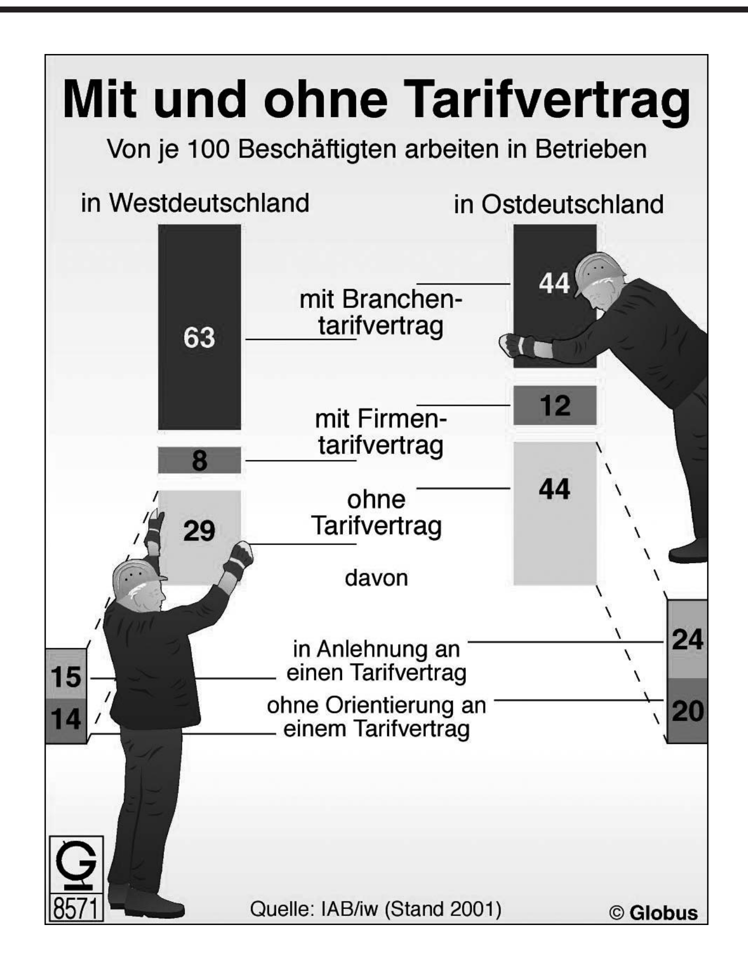
Der Schlüssel zum Verständnis gewerkschaftlicher Stärke in Deutschland war und ist ihre betriebliche Verankerung bei gleichzeitiger Fähigkeit, makroökonomischen und gesellschaftspolitischen Einfluss ausüben zu können. Zur Zeit befinden sich die Gewerkschaften in einer Thematisierungs- und Gestaltungskrise. Wer von der Mitgliederkrise spricht, kann also von den Thematisierungs-, Mobilisierungs- und Gestaltungsproblemen nicht schweigen.

Um unter den neuen Bedingungen zu bestehen, verfolgen die Gewerkschaften eine Strategie des Mixes zwischen institutionell-organisatorischen und policy-bezogenen Veränderungen im Bereich der Tarif- und Arbeitsmarktpolitik. Durch die Etablierung eines Mehrebenensystems, das betriebliche, nationale und europäische Regulierungsmuster neben die tradierte Branchenebene stellt, wird perspektivisch das tradierte monodimensionale Niveau des Flächentarifvertrages abgelöst.[13] Strukturauflösende Effekte können jedoch durch die Verkopplung der Ebenen und Akteure vermieden werden. Gelingt dieser Prozess, dann würde der Flächentarifvertrag nach wie vor die zentrale Referenzgröße dezentraler und europäischer Vereinbarungen bilden. Betriebsräte, Parteien und soziale Bewegungen sind aus dieser Perspektive existenzielle Kooperationspartner der Gewerkschaften. Wenn die Gewerkschaften versuchen, ihre Verbindung zu den betrieblichen Akteuren zu stabilisieren und sich für die Dynamik des tertiarisierten Arbeitsmarktes zu öffnen, so tun sie dies in dem Bewusstsein, dass sie auf der betrieblichen Ebene weniger substanziell vorgeben, regeln und koordinieren können als in der Vergangenheit, sondern mehr prozedural, kommunikativ und beratend sowie dienstleistend tätig sein werden. Während die Verteilungspolitik aus Sicht der traditionellen gewerkschaftlichen Perspektive in eine tiefe Krise gekommen ist, hat sich nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern in den letzten Jahren die Tendenz gezeigt, dass sozialstaatliche Themen, wie die tarifvertragliche Regelung von Beschäftigungssicherung, Rentenanteilen und Qualifikation, eine Aufwertung erfahren haben.

Meine Grundthese lautet: Eine unzureichende strategische Antwort der Gewerkschaften auf den Wandel des Arbeitsmarktes und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses bringen diese nicht nur in die problematische Rolle des „Sündenbocks", sie gefährden auch ihre repräsentative Funktion. Wenn es den Gewerkschaften nicht gelingt, den fundamentalen Wandel des Arbeitsmarktes in ihrer eigenen Reformagenda anzuerkennen und

13 Vgl. Wolfgang Streeck/Britta Rehder, Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel, in: Industrielle Beziehungen, (2003) 3, S. 341 ff.

ihre Thematisierungs- und Gestaltungspolitik glaubhaft darauf einzustellen, werden sie aus der Sündenbockrolle nicht herauskommen und von Öffentlichkeit und Arbeitgeberverbänden weiterhin moralisch haftbar gemacht werden. Gewerkschaften müssen mit darüber nachdenken, wie Arbeitslose schneller zu integrieren sind und Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut werden kann – und entsprechend handeln. Und es besteht kein Zweifel darüber, dass es bei all diesen Fragen nicht nur um die Zukunft der Gewerkschaften geht, sondern immer auch um die Zukunft des Modells Deutschland unter den Bedingungen der Europäisierung.



Organisierter Westen

Der Osten ist weit weniger „organisiert“ als der Westen – was die Tarifpolitik angeht. Im Osten gibt es weniger Gewerkschaftsmitglieder, viele Arbeitgeber sind nicht Mitglied im Arbeitgeberverband. Damit gelten bei ihnen die Flächentarifverträge nicht, die die Gewerkschaften für die verschiedenen Branchen aushandeln. Von je 100 Beschäftigten arbeiten im Westen 63 in Unternehmen mit Branchentarifvertrag, im Osten dagegen nur 44. Beliebt sind in den neuen Bundesländern maßgeschneiderte Lösungen, bei denen die Probleme einer Branche oder Region berücksichtigt werden. 12 Prozent der Ost-Arbeitnehmer arbeiten in Betrieben mit einem Haustarifvertrag. Das gilt in den alten Ländern nur für acht Prozent der Arbeitnehmer. Ganz ohne Tarifvertrag – und damit ohne tarifvertraglich festgelegte Lohngruppen, Arbeitszeiten und Urlaubsregelungen – arbeiten 29 Prozent im Westen und 44 Prozent im Osten. Globus

Lothar Funk

Der neue Strukturwandel: Herausforderung und Chance für die Gewerkschaften

Ausgangslage

Gewerkschaften sind organisierte Zusammenschlüsse von hauptsächlich abhängigen Erwerbspersonen mit dem Zweck, wirtschaftliche, soziale und politische Interessen ihrer Mitglieder in den Arbeitsbeziehungen und im politischen System zur Geltung zu bringen bzw. durchzusetzen.[1] Dabei ist die Mitgliedschaft in der Regel freiwillig. Hieraus ergeben sich spezifische Aufgabenbereiche von Arbeitnehmerverbänden:[2]

– Gegenüber den Mitgliedern sind Gewerkschaften zunächst einmal ein privater Dienstleister bzw. ein Selbsthilfeverband. Sie stellen exklusiv ihren Mitgliedern ein Servicepaket privater Güter – z. B. juristische Beratung und Vertretung – zur Verfügung, so genannte selektive Anreize. Hierzu sind auch immaterielle Leistungen zu rechnen, wie der soziale Statusgewinn und das Ansehen in der Bezugsgruppe, das mit der Mitgliedschaft verbunden ist.

– In den Arbeitsbeziehungen schaffen sie in Form von mit der Arbeitgeberseite ausgehandelten Tarifverträgen ein weiteres Gut, das jedoch in der Regel auch Nichtmitgliedern zugute kommt, ohne dass sie einen (Mitglieds-) Beitrag zur Erstellung geleistet haben. Soweit dies wie in Deutschland üblich ist, bieten Tarifverträge allein wenig Anreize, einer Arbeitnehmerorganisation beizutreten (Kollektivgutproblematik).

– Im politischen System treten Gewerkschaften häufig als Interessenverbände auf und stellen dem Staat etwa als Sozialpartner ihre Implementationshilfe im Tausch gegen Steuerungs- und Regulierungsteilhabe zur Verfügung.[3] Hierbei treten ebenfalls Kollektivgutprobleme auf.

Das deutsche Modell der Tarifverhandlungen beruht auf vergleichsweise stark organisierten Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Es galt bis Ende der achtziger Jahre angesichts seiner friedensstiftenden und produktivitätssteigernden Wirkungen in der internationalen Diskussion als Erfolgsmodell, und das organisatorische Fundament der kollektiven Akteure blieb bis zur deutschen Wiedervereinigung sehr stabil.[4] Seitdem hat sich jedoch der Organisationsgrad der Arbeitgeber- und insbesondere der Arbeitnehmerverbände vermindert, und es erschallt immer mehr der Ruf nach beschäftigungsfördernden Reformen der Tarifverhandlungen. Letzteres kann angesichts der schlechten wirtschaftlichen Kennzahlen Deutschlands nicht verwundern. Insbesondere die dauerhaft hohe und seit den siebziger Jahren in mehreren Schüben sprunghaft gestiegene Arbeitslosigkeit und die Wachstumsschwäche des letzten Jahrzehnts in Deutschland zeugen davon, dass an den deutschen Rahmenbedingungen etwas nicht stimmt. Offensichtlich gelingt es den für die Lohnsetzung und Arbeitsbedingungen hauptverantwortlichen Tarifparteien seit Jahrzehnten nicht, auf den Pfad der Vollbeschäftigung zurückzukehren, was auch die Wachstumschancen Deutschlands schmälert. Während sich die Arbeitgeberverbände bereits seit langem für flexibilitätssteigernde, beschäftigungsfördernde Reformen der Tarif-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einsetzen, die nach Ansicht der Mehrzahl der Experten in die richtige Richtung weisen, sind vor allem die Gewerkschaften in den letzten Jahren unter Druck geraten.[5] Sie stehen Reformvorschlägen – auch von ökonomischen Sachverständigengremien – nicht selten

1 Vgl. Klaus Armingeon, Gewerkschaften, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Kleines Lexikon Politik, München 2001, S. 173–177, hier S. 173.

2 Vgl. hierzu Stefan Zimmer, Verbände in der Globalisierung. Endogene und exogene Faktoren der Strukturprobleme intermediärer Instanzen, Neubiberg 1999, S. 28–30. Nach Klaus Zimmermann, Flexibler, offener, bescheidener, in: Financial Times Deutschland vom 15. 7. 2003, S. 30, haben Gewerkschaften traditionell sogar einen „allseits akzeptierten Anspruch auf allgemeine politische Vertretung ihrer Mitglieder“.

3 Vgl. Lothar Funk, Aktuelle Aspekte der Sozialpartnerschaft: Positionen, in: Sozialer Fortschritt, 52 (2003) 8, S. 196–198.

4 Vgl. Stefan Zimmer, Jenseits von Arbeit und Kapital? Unternehmerverbände und Gewerkschaften im Zeitalter der Globalisierung, Opladen 2002, S. 64.

5 Vgl. Werner Sesselmeier, Sozioökonomischer Wandel als Herausforderung für die Gewerkschaften, in: ifo Schnelldienst, 54 (2001) 5, S. 9–12, hier S. 9.

ablehnend gegenüber und haben jüngst auch gegen die beschäftigungs- und sozialpolitischen Pläne der sozialdemokratisch geführten Regierung opponiert, obwohl viele Expertinnen und Experten hierin zumindest einen Schritt in die richtige Richtung sehen.[6] Angesichts ihres kontinuierlichen Mitgliederverlustes seit der Wiedervereinigung scheinen die deutschen Gewerkschaften für die Herausforderungen des „neuen“ Strukturwandels nicht gut gewappnet zu sein. Dieser ist durch die im driten Kapitel im Einzelnen vorgestellten Megatrends gekennzeichnet und krempelt seit den achtziger Jahren die Arbeitswelt gehörig um.[7] Die Globalisierung, die Tertiarisierung und die Digitalisierung der Arbeitswelt, die Individualisierung von Lebensstilen, verbunden mit einer neuen Vielfalt an Beschäftigungsformen, sowie die Alterung der Gesellschaft und der Belegschaften scheinen das Fundament gewerkschaftlichen Handelns erodieren zu lassen. Kontrovers wird die Frage diskutiert, ob die Gewerkschaften das Problem eines anhaltenden Mitgliederschwunds und einer damit einhergehenden verzerrten Mitgliederstruktur wegen mangelnder Anpassungsfähigkeit bzw. -willigkeit selbst zu verantworten haben, oder ob diese Lage in erster Linie eine unvermeidbare Folge des aktuellen Strukturwandels ist. Ein Blick über die Grenzen soll hierüber im vierten Kapitel ein Urteil erlauben. Abschließend werden einige Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, wie die Gewerkschaften die fortdauernden Erosionstendenzen bremsen könnten. Zunächst werden jedoch wichtige Organisationsprinzipien der deutschen Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen vorgestellt.

Kernelemente der kollektiven deutschen Arbeitsbeziehungen

Die in Deutschland häufig nach dem Industrieverbandsprinzip organisierten Arbeitnehmerverbände schließen alle Arbeitnehmer gleich welchen Berufs zu einer Gewerkschaft nach dem Grundsatz zusammen, dass in einem Betrieb in einer Branche jeweils nur eine Gewerkschaft für alle Beschäftigten zuständig ist. Verhandlungen finden entweder mit entsprechend organisierten Arbeitgeberverbänden als regionale oder nationale Branchentarifvertragsverhandlungen oder mit einzelnen Unternehmen durch Firmentarifvertragsabschlüsse statt.

Charakteristisch ist ein im internationalen Vergleich relativ hohes Ausmaß an überbetrieblichen Tarifverhandlungen. Die Aushandlung von Löhnen und eines Großteil der Arbeitsbedingungen erfolgt auf Basis der grundgesetzlich geschützten Tarifautonomie, welche die staatliche Einflussnahme stark beschränkt.

Ein weiteres wesentliches Organisationsmerkmal der deutschen Arbeitnehmerverbände ist das Prinzip der Einheitsgewerkschaft, das sich gegen die Spaltung von Gewerkschaften entlang religiöser und politischer Linien richtet, wie sie für Deutschland bis zum Ende der Weimarer Republik kennzeichnend waren. Die Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) im Jahr 1949 stellte allerdings die Gewerkschaftseinheit nicht vollständig her. Dennoch konnte sich der DGB – trotz seiner belegten Nähe zur SPD[8] – in Deutschland „dadurch eine nahezu politische Monopolstellung verschaffen, weil er bereit war, beide Volksparteien politisch in seiner Organisation zu integrieren“[9]. Darüber hinaus hat wohl auch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts die Dominanz der DGB-Gewerkschaften gefördert.[10]

Das Industrieverbandsprinzip und die Organisationsform der Einheitsgewerkschaft gelten als wichtige Bestimmungsgründe für den vergleichsweise hohen Betriebsfrieden in Deutschland, da etwa einzelne Berufsgruppen mit einer Schlüsselstellung im Unternehmen nicht den gesamten Betriebsablauf unterbrechen oder beträchtlich stören können und Konflikte aus den Betrieben herausgelagert werden. Ferner liegen die gesamtwirtschaftlichen

6 Vgl. Hans-Peter Müller, Die Gewerkschaften verlieren ihre Partei, in: Handelsblatt vom 22. 5. 2003, S. 7.

7 Vgl. Lothar Funk, New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16–17/2001, S. 24–31, hier S. 27, und Hans-Peter Klös, Deutschland im Widerspruch: der gespaltene Arbeitsmarkt, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Fördern und Fordern. Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 63–106, hier S. 74 ff.

8 Vgl. Manfred C. Hettlage, DGB in der Sackgasse: Macht und Machtmissbrauch einer Richtungsgewerkschaft, München 2003.

9 Anke Hassel, Die Lage der deutschen Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 54 (2002) 5, S. 294–298, hier S. 294.

10 „Die Rechtsprechung des Arbeitsgerichts stellte hohe Anforderungen an die Tariffähigkeit von Gewerkschaften und verschaffte den DGB-Gewerkschaften ein leicht zu verteidigendes Vertretungsmonopol in der Tarifpolitik. Die Gewerkschaften im DGB brauchten weder Splitterorganisationen noch kleinere Gewerkschaftsorganisationen wirklich zu fürchten.“ Zitiert nach Anke Hassel, Organisation: Struktur und Entwicklung, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Wessels (Hrsg.), Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland – Ein Handbuch, Wiesbaden 2003 S. 102–121, hier S. 119.

Verhandlungskosten im Allgemeinen niedriger als bei anderen Organisationsformen.[11]

Hinzu kommt schließlich eine Ausgestaltung der deutschen Betriebsverfassung, die den Gewerkschaften über Betriebsräte und Mitbestimmung eine Rückkoppelung zu den Beschäftigten auf betrieblicher Ebene erlaubt. Man spricht vom dualen System kollektiver Interessenvertretung, das aus Gewerkschaftssicht folgende Arbeitsteilung vorsieht: Während die Arbeitnehmerorganisationen als Tarifvertragsparteien die Verkaufsbedingungen für die Nutzung des Produktionsfaktors Arbeit aushandeln, regeln die Arbeitnehmervertreter in Aufsichts- und Betriebsräten dessen Anwendungsbedingungen. Auch auf betrieblicher Ebene ist der DGB trotz eines Einflussverlustes in den letzten Jahren noch immer dominierend.[12] Im Folgenden werden diese größte deutsche gewerkschaftliche Dachorganisation sowie ihre selbstständigen und für die Tarifpolitik zuständigen Mitgliedsgewerkschaften im Vordergrund stehen.

Wandel der Arbeitswelt durch Megatrends

Angesichts einer rapiden Abnahme der Transport- und Kommunikationskosten, die zusammen mit einer zunehmenden Öffnung von Auslandsmärkten den weltweiten Austausch beflügelt hat, und aufgrund von Veränderungen der Produktions- und Informationstechnologie, der Humankapitalausstattung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie wegen veränderter Präferenzen der Menschen haben sich die Organisationsbedingungen der Gewerkschaften deutlich verändert und ihre Aufgabenbereiche gewandelt. Kennzeichnend für den neuen Strukturwandel ist eine Ablösung des Großbetriebs und der standardisierten Massenproduktion durch flexiblere und dezentral organisierte Produktionsformen. Heutige Firmen sind zunehmend durch neue Organisationsstrukturen gekennzeichnet, die eine erhöhte Flexibilität des Arbeitsprozesses und die Vernetzung innerhalb und außerhalb des Unternehmens ermöglichen. Flachere Hierarchien und neue Beschäftigungsformen gewinnen an Bedeutung. Diese Entwicklungen sind im Einzelnen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

1. Europäisierung und Globalisierung bedeuten geänderte Handlungsmöglichkeiten: Stärker als früher erfolgen Absatz, Beschaffung, Finanzströme und Produktion über nationale Grenzen hinweg. Dies geht einher mit einem Bedeutungszuwachs transnationaler Konzerne. Spiegelbildlich ergibt sich ein gewisser Kompetenzverlust der Nationalstaaten, zugunsten durchsetzungsfähiger Partikularinteressen und zu Lasten Dritter zu intervenieren, subventionieren, protegieren und umzuverteilen, weil sich solche Eingriffe heute stärker und schneller in Wachstumsverlusten und Arbeitslosigkeit äußern.[13]

2. Das Fortschreiten der Tertiarisierung bzw. die zunehmende Bedeutung von Dienstleistungen machen einen wesentlichen Teil des neuen Strukturwandels aus. Zunehmend werden industrielle Arbeitsplätze durch Beschäftigung im Dienstleistungsbereich ersetzt: Knapp 70 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten heute im Dienstleistungssektor – 1991 waren es erst 60 Prozent. Dies ist unter anderem Folge einer steigenden, wirtschaftlich begründeten Auslagerung von Unternehmensteilen (Outsourcing), durch die sich Großbetriebe verschlanken und gleichzeitig neue, in der Regel kleinere Betriebe entstehen. Inklusive derjenigen, die Dienstleistungen in der Industrie erbringen, etwa als Kundenbetreuer, sind 80 Prozent der Erwerbstätigen als Service-Arbeiter tätig.

3. Die Durchdringung der Betriebe mit neuen Informations- und Kommunikationstechniken ist universell: Als Folge ist die Fähigkeit, Informationen elektronisch zu verarbeiten, zur Basiskompetenz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geworden. Die Hälfte der Arbeitsplätze geht mit steigender Tendenz auf das Konto von Wissensarbeitern, also von Beschäftigten, die überwiegend mit Informationen zu tun haben. In der neuen Dienstleistungsgesellschaft spielt die Qualifikation der Arbeitnehmer eine erheblich größere Rolle als früher. Die Anforderungen an Humankapital und Kommunikationsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untereinander sind wegen komplexer gewordener Koordinationsprobleme, zum Beispiel angesichts breiter gewordener Produkt-

11 Vgl. Bernhard Külp, Verteilung. Theorie und Politik, Stuttgart – Jena 1994³, S. 291 f.

12 Vgl. St. Zimmer (Anm. 4), S. 116 f.: Traditionell wurde das Monopol der (DGB-) Gewerkschaften als tariflicher Verhandlungspartner der Arbeitgeber durch die Dominanz in den Betriebsräten untermauert. Aufgrund der Personalunion zahlreicher Betriebsratsvertreter und Tarifverhandlungsführer verschränken die Gewerkschaften die beiden Säulen außer- und innerbetrieblicher Interessenvertretung erfolgreich miteinander. Tarifgestaltung und Mitbestimmung waren als komplementäre Funktionsbereiche fest in den Händen des DGB und seiner Mitglieder.“

13 Vgl. Jürgen B. Donges/Andreas Freytag, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart 2001, S. 271.

paletten, gestiegen. Höhere Qualifikationen, breiter gefächerte Tätigkeitsprofile und eine steigende Akademisierung sind Markenzeichen dieser Entwicklungen der neuen Arbeitswelt, die eine gesteigerte individuelle Flexibilität bei der Qualifikationsanpassung erfordern, da unter anderem die Produktzyklen immer kürzer werden, sich die Technologien schneller als früher verändern und ganze Berufsbilder von der ökonomischen Bildfläche verschwinden und durch neue ersetzt werden.

4. Die Individualisierung der Lebensstile – unter anderem angesichts der steigenden Frauenerwerbstätigkeit – verstärkt und ergänzt die bisher genannten Megatrends. Um die durch die Individualisierung der Lebensstile zunehmend differenzierter werdenden Kundenwünsche zu erfüllen, müssen die Unternehmen in der Lage sein, durch flexible Fertigungssysteme eine kundennahe Differenzierung auch ihrer Produkte zu ermöglichen. Dies setzt wiederum flexible Arbeits- und Betriebszeiten zur besseren Ausnutzung der Maschinen- und Betriebszeiten voraus, um unter dem allgemein erhöhten Konkurrenzdruck mithalten zu können. Eine Trennung von steigender Betriebsnutzungszeit und persönlicher Arbeitszeit der Beschäftigten kommt den individuellen Wünschen des Personals entgegen und trägt zur Ausdifferenzierung und Destandardisierung der Erwerbsarbeit in Teilzeit, Zeitarbeit, geringfügige Beschäftigung etc. bei.

5. Gesellschaft und Belegschaften stehen vor einem fühlbaren Altersstrukturwandel: Seit 1994 steigt das Verhältnis der 60-Jährigen und älteren im Vergleich zu den Einwohnern im Alter zwischen 20 und 59 Jahren deutlich an. Ab 2020, wenn die geburtenstarken Jahrgänge in Rente gehen werden, wird sich dieser Trend noch beschleunigen, und das Erwerbspersonenpotenzial wird bis 2050 deutlich sinken. Da die Gesellschaft zunächst altert und im Anschluss daran stark schrumpft, wird es schon ab 2010 und verstärkt ab 2020 im Vergleich zur heutigen Situation erheblich an jungen Leuten mangeln. Die Belegschaften werden zunehmend älter. Mittelfristig wird der Ersatzbedarf für die in Rente bzw. Pension gehenden Fachkräfte nicht mehr gedeckt werden können. Außer einer quantitativen wird sich aber auch eine qualitative Lücke beim Arbeitsangebot öffnen, falls die derzeitigen Rahmenbedingungen unter anderem für die Fort- und Weiterbildung nicht angepasst werden, da diese bisher bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab 45 Jahren im internationalen Vergleich vernachlässigt wird. Noch größere Probleme am Arbeitsmarkt als derzeit könnten ansonsten die Folge sein.

Folgen für die Arbeitnehmerverbände

Der neue Strukturwandel ist zur Herausforderung für die Gewerkschaften geworden, da er ohne entsprechende Anpassung zu akuten internen Problemen in diesen Organisationen führen kann: Mitgliederschwund und eine Mitgliederstruktur, die nicht „up-to-date“ ist, sowie damit verbundene Finanzierungsengpässe sind die zentralen Stichworte.

Mitgliederkrise der Gewerkschaften

Zählten die DGB-Gewerkschaften 1991 noch 11,8 Millionen Mitglieder, so waren es Ende 2002 nur noch 7,7 Millionen. Der Gesamtmitgliederbestand der Arbeitnehmerorganisationen DAG, DBB, DGB und CGB (vgl. *Tabelle 1* zur Erläuterung und zu den Zahlen) stagnierte vor der Wiedervereinigung bei rund 9,5 Millionen. Danach stieg er kurzfristig auf über 13,7 Millionen, sank anschließend jedoch stetig. Nach der Fusion von DAG und fünf DGB-Gewerkschaften zur Dienstleistungsgewerkschaft ver.di existiert als weiterer Dachverband noch der CGB, der rund 300 000 Beschäftigte aus allen Sektoren organisiert. Der DBB umfasst mehr als eine Million Beamte, Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Sektor. Beide Nicht-DGB-Gewerkschaften verzeichneten leicht steigende Mitgliederzahlen in den letzten Jahren. Erwähnt sei auch noch die Union leitender Angestellter (ULA) als Dachverband für kleinere Organisationen im Angestelltenbereich.

Die Entwicklung des DGB-Organisationsgrades, nach dem heute von fünf abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen nur etwa einer Mitglied einer DGB-Gewerkschaft ist (1991 ein Drittel, 1995 ein Viertel), lässt manche Beobachter pessimistische Prognosen aus Gewerkschaftssicht zeichnen: „Schreibt man die Mitgliederverluste der letzten 10 Jahre fort, dann haben die Gewerkschaften noch eine Lebensdauer von etwa 15 bis 20 Jahren, bis sie zu einem reinen Lobbyverband unter anderen verkümmert sind.“[14] Auch die Mitgliederstruktur spiegelt nicht mehr die Struktur der Beschäftigten wider. „Der Wandel in der Arbeitswelt . . . hat sich in ihren Organisationsbemühungen noch nicht erfolgreich niedergeschlagen. Die Gewerkschaften organisieren zu wenig Frauen, Jugendliche und Angestellte sowie hoch qualifizierte Beschäftigte aus expandierenden (Zukunfts-)Branchen in ihren Reihen. Diese Defizite gelten als schwere Hypo-

14 A. Hassel (Anm. 9), S. 294.

Tabelle 1: Gewerkschaftsmitglieder in Deutschland und gewerkschaftlicher Organisationsgrad[1], 1950 – 2002

	DGB		DAG	DBB	CGB	Alle Gewerkschaften[2] (DGB+DAG+DBB+CGB)	
Jahr[3]	in 1 000	Organisationsgrad (Prozent)	in 1 000	in 1 000	in 1 000	in 1 000	Organisationsgrad (Prozent)
1950	5 450	35,7	344	234	–	6 028	41,7
1960	6 379	31,1	450	650	200	7 679	37,5
1970	6 713	30,0	461	721	191	8 086	36,2
1980	7 883	31,8	495	821	288	9 487	38,3
1990	7 938	29,0	509	799	309	9 555	34,9
1991[4]	11 800	31,8	585	1 053	311	13 749	37,1
1995	9 355	25,6	508	1 075	304	11 242	30,7
2000	7 773	20,6	450	1 205	305	9 733	25,8
2001[5]	7 899	20,3	–	1 211	306	9 415	24,9
2002	7 701	19,9	–	1 224	307	9 232	23,9

1 Bruttoorganisationsgrad: DGB-Mitglieder bzw. alle Gewerkschaftsmitglieder bezogen auf die abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen.
2 DGB: Deutscher Gewerkschaftsbund. Er besteht seit 2001 aus Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), IG Metall, IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), TRANSNET Gewerkschaft GdED (vormals Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) und der Gewerkschaft der Polizei (GdP). Die drei größten Gewerkschaften im DGB – ver.di, IG Metall und IG BCE – umfassen rund 80 Prozent der Mitglieder.
DAG: Deutsche Angestellten-Gewerkschaft.
DBB: Deutscher Beamtenbund.
CGB: Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands.
3 1950–1990: Westdeutschland, 1991–2002: Ost- und Westdeutschland.
4 Deutschland insgesamt.
5 2001: Fusion von DGB und DAG.

Quelle: Walther Müller Jentsch/Hansjörg Weitbrecht (Hrsg.), The Changing Contours of German Industrial Relations, München – Mering 2003, S. 193, und eigene Ergänzungen (insbesondere der Organisationsgrade von 2002).

thek für die Zukunftsfähigkeit der Gewerkschaften und gefährden schon heute ihre gesellschaftspolitische Bedeutung als Vertreterin der Interessen aller Beschäftigten.“[15]

Die Megatrends des neuen Strukturwandels können aus mehreren Gründen die Organisierungsmöglichkeiten der Gewerkschaften verschlechtern. Unter anderem sind folgende Punkte zu nennen:

– Durch globalisierungsbedingte Restrukturierungen sind mit dem Niedergang einst wichtiger Bereiche, wie Textil und Bekleidung, auch die zuständigen Gewerkschaften obsolet geworden.

– Mit der Expansion sowohl der traditionellen als auch der neuen, auf Informations- und Kommunikationstechnologien basierenden Dienstleistungen gewinnen neue Bereiche der Mitgliederwerbung an Bedeutung. Angesichts einer größeren Heterogenität der Beschäftigten greifen bisherige Rekrutierungsstrategien jedoch weniger. Dies können unter anderem soziologisch-psychologische Theorien erklären: „Mit dem Wandel der Gesellschaft zu ‚nach-industriellen‘ Formen schrumpft das Potenzial des ‚geborenen Gewerkschaftlers‘; an diese Stelle des ‚klassenbewussten Arbeiters‘ tritt der qualifizierte und besser verdienende Angestellte mit Aufstiegschancen und -wünschen, der sich von den Gewerkschaften nicht repräsentiert fühlt.“[16] Aus ökonomischer Perspektive prägen wichtige Determinanten gewerkschaftlicher Rekrutierungserfolge zwar die Industrienationen zwischen 1950 und 1990, wesentlich weniger jedoch die heutigen Dienstleistungsgesellschaften.

15 Sabine Krüger/Peter Kuleßa/Ansgar Klein/Thomas Leif, „Ohne sie zieht die neue Zeit“ – Gewerkschaften in der Sackgasse?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 15 (2002) 2, S. 2–6. Beispielsweise liegt der Angestelltenanteil in der Mitgliederstruktur des DGB bei rund 32 Prozent, während die Angestellten fast die Hälfte der Erwerbstätigen stellen. Der Anteil der Frauen liegt ebenfalls bei etwa 32 Prozent, obwohl mehr als 43 Prozent der Frauen erwerbstätig sind.

16 Wolfgang Franz, Arbeitsmarktökonomik, Berlin u. a. 2003[5], S. 260.

Männer, Arbeiter, Vollzeitbeschäftigte, Arbeitnehmer in Großbetrieben und Beschäftigte in Industriesektoren sind eher Gewerkschaftsmitglied – immer weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weisen jedoch im Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft diese Merkmale auf.[17]

– Auch die Alterungsproblematik kann aus Gewerkschaftsperspektive nicht ausgeblendet werden, da die Zunahme des Durchschnittsalters die Rekrutierungsprobleme verschärfen dürfte. Denn es ist erfahrungsgemäß wesentlich schwieriger, die mehr als Dreißigjährigen zu einer Mitgliedschaft zu mobilisieren, als die jüngere Bevölkerung hierfür zu gewinnen.[18]

Finanzierungsprobleme

Die Gewerkschaften finanzieren sich weitgehend über Mitgliederbeiträge. Daher hat die Erosion der Mitgliederzahl direkte Auswirkungen auf ihre Finanzlage. Die Wiedervereinigung hatte durch den schnell wieder abebbenden Mitgliederboom nur kurzfristig Geld in die Kassen sprudeln lassen, während die Verwaltungskosten durch die Ausdehnung der Gewerkschaften in den Osten beträchtlich stiegen. Die Finanzlage wird zusätzlich über zwei weitere Kanäle negativ beeinflusst: So hat einmal die Entwicklung der Durchschnittsbeiträge der Mitglieder nicht mit den Tariferhöhungen Schritt gehalten, da ein steigender Teil der Gewerkschaftsmitglieder arbeitslos oder in Rente ist und daher nur reduzierte Beiträge zahlt. Zum anderen erschweren und verteuern die Tendenz zur Verkleinerung von Großbetrieben und das Entstehen kleinerer Unternehmen vornehmlich im Dienstleistungsbereich die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung. So kann ein Teufelskreis in Gang gesetzt werden, soweit nicht auf Vermögensrücklagen zurückgegriffen werden kann: Schrumpfende Einnahmen erfordern unter anderem die Wegrationalisierung von gewerkschaftlichem Beratungspersonal mit der Folge verschlechterter Betreuungs- und Beratungsleistungen für die Mitglieder, was wiederum die Erosion der Mitgliederbasis fördern kann.[19]

Lernen vom Ausland

Gewerkschaften anderer Industrieländer stehen grundsätzlich vor ähnlichen Herausforderungen, da die Megatrends nicht an den nationalen Grenzen Halt machen. Aus Sicht des britischen Wirtschaftsmagazins Economist existieren angesichts der Wucht des Strukturwandels nur zwei Alternativen für die Gewerkschaften: „Adapt or die" – Passt euch an oder sterbt aus, lautet die Prognose für die Arbeitnehmerverbände.[20] Es wäre verfehlt anzunehmen, dass die erste Option nicht existieren würde. Der internationale Vergleich zeigt, dass andere Länder trotz eines vergleichbaren Strukturwandels teilweise sogar ihren Organisationsgrad zwischen 1990 und 2000 erhöhen konnten (vgl. *Tabelle 2*). Zwar liegt im ungewogenen Ländervergleich der 15 Mitglieder der Europäischen Union der gewerkschaftliche Organisationsgrad derzeit mit knapp 44 Prozent niedriger als 1980 mit 51 Prozent, allerdings leicht höher als 1990 mit rund 43 Prozent.[21]

Die Megatrends erschweren demnach zwar die gewerkschaftliche Mitgliederarbeit, wie der vorherige Abschnitt gezeigt hat, sie machen Rekrutierungserfolge aber keineswegs unmöglich. Obwohl die Heterogenität der Beschäftigten gestiegen ist, waren die Gewerkschaften manch anderer Länder dennoch in der Lage, ihren Organisationsgrad zu vergrößern, weil sie Frauen, Angestellte und Teilzeitarbeitnehmer als Mitglieder gewinnen konnten.[22] Wichtige Gründe hierfür sind:

1. die Mitwirkung von Gewerkschaften in nationalen Sozial- und Beschäftigungspakten, in denen es gelang, durch beschäftigungsfördernde Flexibilisierungen des Tarifrechts und der Tarif- und Lohnpolitik das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Damit einher ging auch ein Anstieg des Organisationsgrades der Gewerkschaften (z. B. in Dänemark, Finnland, Norwegen und Spanien) oder eine Erhöhung des absoluten Mitgliederbestandes der Gewerkschaften trotz einer Abnahme des Organisationsgrades (Irland, hier war das Beschäftigungswachstum höher als die Steigerung der Mitgliedszahlen der Gewerkschaften).

2. der Ausbau institutioneller Verankerungen der Gewerkschaften im Betrieb und in der Arbeitslosenversicherung. In den nordischen Ländern sind – anders als in Deutschland – die Gewerkschaftsrepräsentanten die direkten Vertreter der Arbeitnehmerinteressen auf Betriebsebene und

17 Vgl. W. Sesselmeier (Anm. 5), S. 10.
18 Vgl. A. Hassel (Anm. 9), S. 294.
19 Vgl. ders. (Anm. 10), S. 113 ff.

20 Vgl. o.V., Adapt or die, in: The Economist vom 7. Juni 2003, S. 13.
21 Vgl. Lothar Funk, Gewerkschaften international: Weniger Mitglieder, weniger Einfluss?, in: Unternehmen und Gesellschaft, (2003) 3, S. 17–20, hier S. 19.
22 Vgl. Bernhard Ebbinghaus, Vom Norden organisieren lernen, in: Die Mitbestimmung , 46 (2000) 6, S. 39–41.

Tabelle 2: Gewerkschaftliche Organisationsgrade im internationalen Vergleich (in Prozent aller Beschäftigten)

Ländergruppe bzw. Land	1990	2000
Länder mit ansteigendem Organisationsgrad		
Dänemark	71,4	87,5
Finnland	72,0	79,0
Belgien	51,2	69,2
Norwegen[1]	56,0	57,0
Niederlande	25,5	27,0
Spanien	11,0	15,0
Länder mit fallendem Organisationsgrad		
Schweden	82,5	79,0
Irland	49,7	44,5
Österreich	46,2	39,8
Italien[1]	38,8	35,4
Griechenland	34,1	32,5
Portugal	31,8	30,0
Großbritannien[2]	39,1	29,0
Deutschland[3]	32,9	27,3
Japan	25,4	21,5
USA	15,6	13,5
Frankreich	9,8	9,1

1) 2000 = 1998.
2) 2000 = 1999.
3) 1990 nur Westdeutschland.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Deutschland im globalen Wettbewerb. Internationale Wirtschaftszahlen 2003, Köln 2003, S. 70. Die Zahlen für Deutschland unterscheiden sich im Vergleich zu Tabelle 1, da in Tabelle 2 der Organisationsgrad der Gewerkschaftsmitglieder in Prozent aller Beschäftigten angegeben ist und nicht als Anteil an den abhängig Beschäftigten und den Arbeitslosen.

schließen auch Tarifverträge mit den Arbeitgebern ab, so dass über direkte Kontakte zwischen Gewerkschaftsvertretern und Belegschaften die Anreize zum Gewerkschaftseintritt steigen. In Belgien und Dänemark beteiligen sich die Gewerkschaften beispielsweise an der Verwaltung von Fonds, aus denen das staatlich subventionierte Arbeitslosengeld ausgezahlt wird, wobei den Gewerkschaften diese kollektive Schutzfunktion in der Bevölkerung tendenziell positiv zugeschrieben wird.

3. Zudem stellen viele Gewerkschaften ihren Mitgliedern außer Rechtsberatung weitere spezielle Dienstleistungen bzw. selektive Anreize zur Verfügung, indem sie, wie etwa in den USA, den Gewerkschaftlern exklusiv Finanzdienstleistungen anbieten oder günstige Kreditkarten an sie ausgeben, um so die Gewerkschaftsbindung aufrechtzuerhalten oder zu schaffen.

Die Entwicklung der neunziger Jahre, in denen der Organisationsgrad der Gewerkschaften im ungewichteten EU-Durchschnitt nahezu gleich geblieben ist, deutet darauf hin, dass eine vom Strukturwandel ausgehende veränderte Zusammensetzung der Erwerbtätigen in Richtung von traditionell schlechter organisierbaren Beschäftigten einem konstanten oder sogar zunehmenden Organisationsgrad nicht im Wege stehen muss. Vielmehr spricht viel für die These eines Mitglieds im IG Metallvorstand von 2001: „Nicht der Strukturwandel in der Arbeitswelt ist die Ursache für Mitgliederverluste der Gewerkschaften, sondern eher ihre mangelnde Fähigkeit, diesen Strukturwandel rasch genug zu erkennen und in neue Konzepte umzusetzen . . ..“[23] Was können die deutschen Gewerkschaften also tun?

Neuer Strukturwandel, neue Chancen

Die Gewerkschaften des DGB hinken bisher in der Mitgliederstruktur dem Strukturwandel der

23 Ulrich Klotz, Informationsökonomie und die Zukunft der Gewerkschaften, in: Jürgen Fuchs/Christian Stolorz, Produktionsfaktor Intelligenz, Wiesbaden 2001, S. 289–306, hier S. 295.

Arbeitswelt hinterher, und sie reagieren noch nicht genügend auf ihn, wie die stetige Mitgliedererosion zeigt. Die folgenden Handlungsmöglichkeiten werden diskutiert, um gewerkschaftliche Rekrutierungschancen aufzuzeigen.[24]

Fusionierung als Strategie zur Konsolidierung?

Als Folge des beschleunigten Branchenstrukturwandels gelang es den deutschen Gewerkschaften seit der Wiedervereinigung immer weniger, die Konkurrenz um die schrumpfende Zahl an Mitgliedern zu unterbinden und das Industrieverbandsprinzip aufrechtzuerhalten. Nicht zuletzt durch die gemeinsame politische Einbindung in die Umstrukturierungsmaßnahmen des ostdeutschen Chemie- und Braunkohlesektors kam es zum Zusammenschluss der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie am Beginn einer Reihe von Gewerkschaftsfusionen. Am spektakulärsten war die Fusion der wichtigsten Dienstleistungsgewerkschaften zur Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), die in erster Linie als Rationalisierungsprojekt zu sehen ist. Denn dem Zusammenschluss von vier DGB-Gewerkschaften mit der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft ging ein Verlust von rund 1,1 Millionen Mitgliedern in den neunziger Jahren voraus.[25]

Es ist umstritten, ob Fusionsstrategien Erfolg beschieden ist. Die steigende Heterogenität der Mitglieder erschwert nämlich die Mitgliederidentifikation mit der Gewerkschaft und kann zu inneren Zerreißproben führen. Isoliert betrachtet, dürfte dies deren Anziehungskraft auf vorhandene und neue Mitglieder nicht gerade steigern. Kommt es im Gefolge per Saldo zu Mitgliederverlusten und aus den damit verbundenen zunehmenden Finanzierungsengpässen zu weiter verschlechterten Angeboten an die Mitglieder, kann eine sich beschleunigende Abwärtsspirale der Neukreationen nicht ausgeschlossen werden.

24 Vorschläge einer Beteiligung der Gewerkschaften an der Arbeitslosenversicherung existieren für Deutschland insbesondere von liberalen Ökonomen, sind jedoch bisher nur theoretische Überlegungen geblieben und werden daher hier nicht weiter vorgestellt. Da sich ein Mitgliedschaftszwang bei den Gewrkschaften unter anderem wegen der verbürgten negativen Koalitionsfreiheit in Deutschland ebenfalls verbietet, wird er hier ebenfalls nicht debattiert. Das Bündnis für Arbeit ist seit Anfang des Jahres gescheitert, so dass Sozial- und Beschäftigungspakte hier nicht aufgegriffen werden.

25 Vgl. Roland Czada, The German Political Economy in Flux, in: Jörn Leonhard/Lothar Funk (Hrsg.), Ten years of German unification: Transfer, transformation, incorporation?, Birmingham 2002, S. 151–167, hier S. 162–164.

Traditionelle politische Einflussnahme?

Der gewerkschaftliche Einfluss hängt nicht zuletzt davon ab, eine möglichst große und stabile Zahl von Mitgliedern zu organisieren. Mitgliederverluste schlagen sich jedoch zumindest kurzfristig nicht notwendigerweise in einem proportionalen Einflussverlust nieder. Politisches Lobbying zugunsten bestimmter Gruppen ist zudem auch im Zeitalter der Megatrends keineswegs immer erfolglos. So hat die SPD-geführte Bundesregierung Gesetze erlassen, die potenziell über eine Stabilisierung des Flächentarifvertrages auch die Gewerkschaftsmitgliederzahlen festigen oder sogar steigern können, soweit dies auch den Gewerkschaften als Erfolg zugerechnet wird.

Zum Beispiel müssen Zeitarbeitnehmern ab 2004 gesetzlich sofort die wesentlichen gleichen Arbeitsbedingungen geboten werden wie der Stammbelegschaft des entleihenden Unternehmens, auch wenn die Produktivität der Leiharbeiter niedriger liegt. Nur wenn Zeitarbeitsunternehmen Tarifverträge abschließen, kann von diesem „equal pay"-Grundsatz abgewichen werden. Dies kommt einem faktischen Tarifzwang für die Zeitarbeitsbranche gleich, in der bis zum letzten Jahr nur einige Firmentarifverträge bestanden. Ferner wurde durch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes 2001 die Einrichtung von Betriebsräten erleichtert, und ihre Einflussmöglichkeiten wurden erhöht. Beide Gesetze wirken sich tendenziell positiv auf den Grad der Tarifbindung aus.[26] Allerdings ist der gesamtwirtschaftliche Preis solcher Reformen, die potenziell zur Mitgliederstabilisierung von Gewerkschaften beitragen können, in einer Situation hoher Arbeitslosigkeit und einer Wachstumsschwäche nicht zu unterschätzen. Denn diese Maßnahmen erhöhen zwar eventuell die Tarifbindung der Beschäftigten und den gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Sicher ist hingegen die in ein derartiges Umfeld überhaupt nicht passende, oft beträchtliche Kostensteigerung für die Unternehmen, welche die Arbeitslosigkeits- und Wachstumsprobleme eher steigern und verlängern dürfte. Allein wegen dieser Nebenwirkungen erscheinen diese Rezepte folglich insgesamt eher als kontraproduktiv. Ob das Ziel der Attraktivitätssteigerung der Gewerkschaften letztlich überhaupt erreicht wird, ist auch vor dem Hintergrund unklar, dass auch Gewerkschaftsanhänger durch

26 Für Leiharbeit ist dies evident. Vgl. zum positiven Zusammenhang von Betriebsratseinrichtung und Tarifbindung Susanne Kohaut/Claus Schnabel, Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen, in: Industrielle Beziehungen, 10 (2003) 2, S. 193–219, hier S. 216.

diese Politik ihren Arbeitsplatz verlieren können und dies mithin auch den Gewerkschaften mitanlasten. Andere Strategien dürften daher weiterführen.

Mehr Serviceorientierung gegenüber Mitgliedern

Die Gewerkschaften könnten sich stärker als flexibler Dienstleister im Interesse der Arbeitnehmer verstehen und so selektive Anreize schaffen beizutreten. Nicht zuletzt bietet die Alterung der Gesellschaft und der Belegschaften neue Betätigungsfelder und damit Mitgliederpotenziale für die Gewerkschaften. Denn lebensbegleitendem Lernen und betrieblicher sowie überbetrieblicher Fort- und Weiterbildung kommt wegen des rapiden Strukturwandels, der „Lernen auf Vorrat" immer weniger möglich macht, eine zunehmende Bedeutung zu. Die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitnehmer hängt mehr als früher von ihrem Humankapital ab. Je weniger Unternehmen in die generell verwendbare Ausbildung ihrer Beschäftigten investieren, weil für sie das Risiko gewachsen ist, dass neu (durch das Unternehmen) qualifizierte Arbeitnehmer das Unternehmen verlassen, umso mehr eröffnen sich auch für die Gewerkschaften neue Chancen im Weiterbildungsbereich. Sie könnten zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer beitragen, die bei in der neuen Arbeitswelt tendenziell häufigeren Arbeitsplatz- und Berufswechseln immer wichtiger wird. Eine stärkere Fokussierung auf diese Aufgaben könnte auch für jüngere Beschäftigte die Attraktivität eines Gewerkschaftsbeitritts steigern.

Insgesamt dürften die Megatrends bei den Gewerkschaften zu einer Bedeutungszunahme selektiver Anreize wie Weiterbildung, Rechtsschutz, Beratung, Schulung sowie Rabatte, etwa beim Erwerb von Versicherungen, Telekommunikationsdienstleistungen, Computer-Software und Fahrzeugen, führen. Lobbyleistungen und Tarifverträge dürften angesichts der Identifikation der Mitglieder mit den gesellschafts- und wirtschaftspolitisch verfolgten Zielen der Gewerkschaften für die Mitgliederwerbung trotz des Bedeutungsgewinns anderer Serviceleistungen keineswegs irrelevant werden, eine flexiblere Tarifpolitik sogar an Relevanz gewinnen.[27]

Modernisierung der Tarifpolitik

Um neue Mitglieder zu gewinnen, könnten insbesondere die DGB-Gewerkschaften deshalb versuchen, ihre wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit durch eine Neubeurteilung der Reformnotwendigkeiten etwa in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik[28] und eine Stärkung ihrer Kernkompetenz – der Tarifpolitik – zu steigern. Vor allem Letzteres findet im Chemiebereich bereits vergleichsweise erfolgreich statt.[29] Eine solche Strategie könnte darin bestehen, dass sich bisher weniger sozialpartnerschaftlich ausgerichtete Gewerkschaften künftig für wirtschaftspolitische Instrumente einsetzen, die nachgewiesenermaßen die Beschäftigung steigern helfen und nicht – wie etwa kollektive Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich – die hohe Arbeitslosigkeit mit großer Wahrscheinlichkeit verfestigen. Eine beschäftigungsgerechtere Tarifpolitik – etwa flexiblere Entlohnungsmodelle, Öffnungsklauseln, über welche die betriebliche Ebene entscheidet, niedrigere Mindestlöhne für gering Qualifizierte und mehr Spielräume bei den Arbeitszeiten – würde mehr Beschäftigung schaffen, die dann auch in steigende Mitgliederzahlen münden dürfte, wenn gleichzeitig die selektiven Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft verbessert werden.

Internetverweise:

http://www.britcoun.de/e/governance/pubs/index/htm
http://www.eiro.eirofound.eu.int
http://www.etuc.org/etui
http://www.fu-berlin.de/iira2003/
http://www.iwkoeln.de

27 Vgl. S. Zimmer (Anm. 4), S. 33. In der Literatur wird von K. Zimmerman (Anm. 2) sogar gefordert, dass die Gewerkschaften ihren Anspruch auf allgemeine politische Vertretung ihrer Mitglieder nur noch eingeschränkt nutzen sollen.
28 Vgl. hierzu die Vorschläge von A. Hassel (Anm. 9), S. 297.
29 Vgl. Hans-Hagen Härtel, Gewerkschaften am Scheideweg, in: Wirtschaftsdienst, 83 (2003) 7, S. 7.

Ute Klammer/Reiner Hoffmann

Unvermindert wichtig: Gewerkschaften vor alten und neuen Aufgaben

Die Gewerkschaften sind Kinder der Industriegesellschaft und wichtige Säulen der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die Sicherung der Realeinkommen, die Verkürzung und Gestaltung der Arbeitszeiten, aber auch die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme sind Beispiele für ihr erfolgreiches Wirken seit mehr als 100 Jahren. Die Erfolge der Vergangenheit sind allerdings zugleich Teil ihrer Probleme der Gegenwart. Ein deutlich höheres Bildungsniveau und relativer materieller Wohlstand haben zur Ausdifferenzierung der Interessenlagen und Pluralisierung der Lebensstile beigetragen. Andererseits hat die seit den siebziger Jahren anhaltende Massenarbeitslosigkeit die Zahl der Menschen, die von Armut bedroht sind, deutlich erhöht, und trotz der gewerkschaftlichen Erfolge wird der soziale Zusammenhalt (Kohäsion) in den europäischen Gesellschaften immer fragiler. Eine auf Einheit basierende solidarische Interessenvertretungspolitik wird unter den Bedingungen des sozioökonomischen Wandels daher immer schwieriger. Solidarität und sozialer Zusammenhalt sind immer weniger auf der Basis von Einheit, sondern, wenn überhaupt, nur unter Anerkennung von Vielfalt und Differenz zu verwirklichen. Dies erfordert von den Gewerkschaften eine tief greifende Um- und Neuorientierung. Entgegen der Auffassung populistischer Gewerkschaftskritiker werden diese in der Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts keineswegs überflüssig, im Gegenteil: Sie sind notwendiger denn je!

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit einigen Aspekten zur Situation der Gewerkschaften, beleuchtet neuere Entwicklungen sowie die von den Gewerkschaften verfolgten Reformstrategien. Dabei wird deutlich, dass sie nicht als Blockierer oder ewig Gestrige abgestempelt werden können. Allerdings – und darauf legen wir unser Augenmerk – gilt für sie die Notwendigkeit, sich stärker als bisher der Vielfalt der Erwerbs- und Lebensformen anzunehmen und offensiv eigene sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformkonzepte zu vertreten. Dies ist kein einfaches Unterfangen. Interne Kontroversen über alte und neue Aufgaben sind unumgänglich, wenngleich sie tunlichst nicht zu öffentlichen Debakeln führen sollten, wie jüngst in der IG-Metall. Gewerkschaften müssen den Spagat zwischen Individualisierung und Globalisierung programmatisch und in ihrer praktischen Alltagsarbeit bewältigen; dazu gehört auch eine stärkere Europäisierung gewerkschaftlicher Interessenvertretung.

Die Krise der Gewerkschaften: Fiktion und Fakten

Wenn von der Krise der Gewerkschaften die Rede ist, so steht zumeist die Mitgliederentwicklung im Zentrum. In der Tat haben die Gewerkschaften, wie z. B. politische Parteien auch, seit Jahren mit sinkenden Mitgliederzahlen zu kämpfen. Der vereinigungsbedingte Mitgliederzustrom Anfang der neunziger Jahre hat sich für die Gewerkschaften als Pyrrhussieg erwiesen. Nachdem die Mitgliederzahlen deutlich von 8 auf 12 Millionen (1991) anstiegen, sind sie in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre insbesondere im Osten dramatisch gesunken. Ursache für die Verluste sind die hohe Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern und die enttäuschten Erwartungen der neuen Mitglieder. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist von 30 auf unter 20 Prozent gefallen. Erst in jüngster Zeit konnte der Abwärtstrend gestoppt werden, und in einigen wenigen Branchen sind leichte Mitgliederzuwächse zu verzeichnen. Zudem ist ein steigender Anteil der Gewerkschaftsmitglieder im Rentenalter – in der IG-Metall sind es schon mehr als 20 Prozent, bei Ver.di immerhin rund 17 Prozent. Von den jungen Beschäftigten unter 25 Jahren sind nur knapp 10 Prozent gewerkschaftlich organisiert.[1] Dennoch organisieren die Gewerkschaften in Deutschland mehr Jugendliche als alle politischen Parteien zusammen.

---

1 Vgl. Bernhard Ebbinghaus, Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, MPIfG Working Paper, (März 2002) 2/3. (MPIfG = Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).

Die Zahlen weisen auf ein weit reichendes Strukturproblem hin, das keineswegs neu ist.[2] Die heutige Mitgliederstruktur entspricht der Beschäftigungsstruktur der bundesrepublikanischen Industriegesellschaft der sechziger und siebziger Jahre. Die Gewerkschaften haben es bisher kaum geschafft, die „neuen" Gruppen des Arbeitsmarktes für sich zu gewinnen: Neben jungen Menschen zählen vor allem Frauen, Angestellte und Hochqualifizierte aus neuen Branchen zu den deutlich unterrepräsentierten Gruppen. Ulrich Mückenberger hält in diesem Zusammenhang die „Rekrutierungsfalle" für eines der Hauptprobleme der Gewerkschaften.[3] Gründe hierfür sind ohne Zweifel darin zu sehen, dass diese Gruppen bisher von den Gewerkschaften im Vergleich zur Stammmitgliedschaft nicht adäquat repräsentiert und vertreten werden und dass diese bisher ihre Ressourcen zu wenig für die Gewinnung neuer Mitglieder eingesetzt haben.[4]

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist allerdings nur *ein* Indikator für die Repräsentativität und Gestaltungskraft der Gewerkschaften. So ist z. B. die Zustimmung zu den Gewerkschaften bei den Betriebs- und Personalrätewahlen nach wie vor hoch. Zwischen 70 und 75 Prozent der betrieblichen Interessenvertreter sind Mitglieder einer DGB-Gewerkschaft. Auch bei den Sozialversicherungswahlen konnten sich die Gewerkschaften bislang behaupten. Jürgen Hoffmann spricht trotz der Mitgliederverluste von einer relativen Stabilität der deutschen Gewerkschaften, die vor allem mit der Stärke der verrechtlichten und kooperativen Strukturen im bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaat zusammenhängt.[5]

Gleichwohl sind die Probleme gewachsen. Im Zeichen der Globalisierung und des von ihr ausgehenden Drucks hat die Bindungskraft der Tarifverträge nachgelassen. Zwar waren 2001 in Westdeutschland noch 71 Prozent, in Ostdeutschland 56 Prozent der Beschäftigten in tarifvertraglich gebundenen Betrieben beschäftigt; deren Anteil sank jedoch allein zwischen 1998 und 2001 im Westen von 53 auf 48 Prozent, in Ostdeutschland sogar von 33 auf 28 Prozent.[6] Im Rahmen der teils kontrollierten, teils „wilden" Dezentralisierung häufen sich die Abweichungen von den Tarifverträgen; vielfach werden sie von den betrieblichen Interessenvertretungen im Austausch gegen Arbeitsplatzzusagen mitgetragen. Diesem Trend zur „Verbetrieblichung" der Tarifpolitik stehen die Gewerkschaften ambivalent insofern gegenüber, als er den betrieblichen Akteuren zwar neue Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet hat, die Durchsetzung allgemeiner Standards jedoch erschwert. Angesichts der Schwächung der Arbeitgeberverbände fehlt den Gewerkschaften zunehmend auch das adäquate Gegenüber für die eingespielte „Konfliktpartnerschaft"[7].

Auch die Ausdifferenzierung der Formen abhängiger Beschäftigung stellt die Gewerkschaften vor neue Herausforderungen. Schließlich lässt sich eine zunehmend differenzierte Arbeitnehmerschaft mit unterschiedlichen Arbeitsverhältnissen und Interessen sehr viel schwerer organisieren und vertreten, als dies bei der klassischen Klientel der Gewerkschaften: männlichen Industriearbeitern, der Fall war – und zwar vor allem dort, wo es zu Interessensunterschieden zwischen Stammmitgliedern und neuen Arbeitnehmergruppen, aber auch Arbeitslosen kommt.

Die skizzierten Entwicklungen und strukturellen Probleme sind den Gewerkschaften bestens bekannt und werden von ihnen durchaus selbstkritisch diskutiert. Bereits 1996 hat der DGB ein neues Grundsatzprogramm verabschiedet, dem eine breite Debatte vorausging und in dem die sozioökonomischen Veränderungen durchaus erkannt und die daraus notwendigerweise resultierende programmatische Erneuerung vorgenommen wurde. In der Folge gab es zahlreiche gewerkschaftliche Zukunftsdiskurse, u. a. in der Industriegewerkschaft Metall (IGM) und in der IG Bergbau, Chemie, Energie (IGBCE). Auch die gewerkschaftlichen Fusionen der letzten Jahre sind eine Reaktion auf die neuen Herausforderungen. Gleichwohl bleibt die organisatorische und programmatische Erneuerung der deutschen Gewerkschaften z. T. hilflos, weil sie sich zu stark

2 Vgl. u. a. Jürgen Hoffmann u. a. (Hrsg.), Jenseits der Beschlusslage, Köln 1990.
3 Vgl. Ulrich Mückenberger, Gesellschaftliche Strukturveränderungen erfordern veränderte Konzepte der Gewerkschaften, Vortrag auf der Jahrestagung der Kooperationsstelle Hochschule – Gewerkschaften Oldenburg am 25. 1. 2002.
4 Vgl. Heiner Dribbusch, Gewerkschaftliche Mitgliedergewinnung im Dienstleistungssektor – Ein Drei-Länder-Vergleich im Einzelhandel, Forschung aus der Hans Böckler Stiftung 46, Berlin 2003.
5 Vgl. Jürgen Hoffmann, Die Arbeitsbeziehungen und die Gewerkschaften in Deutschland unter Modernisierungs- und Globalisierungsdruck, in: Jeremy Waddington/Reiner Hoffmann (Hrsg.), Zwischen Kontinuität und Modernisierung – Gewerkschaftliche Herausforderungen in Europa, Münster 2001, S. 187.
6 Vgl. Reinhard Bispinck, Das deutsche Tarifsystem in Zeiten der Krise – Streit um Flächentarif. Differenzierung und Mindeststandards, in: WSI-Mitteilungen, (2003) 7, S. 395.
7 Walter Müller-Jentsch (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München – Mering 1999[3].

an den internen Organisations- und Machtinteressen orientiert.[8] So haben die Fusionen bisher nicht zu Mitgliederzuwächsen geführt, was darauf hindeutet, dass die Attraktivität der neuen Organisationen für bestimmte Arbeitnehmergruppen nicht verbessert werden konnte. Die Frage ist, ob die bisher gewählten Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen ausreichen werden.

Gewerkschaftliche Strategien – Erfolg versprechende Konzepte?

Die Gewerkschaften sind – trotz mancher Schwächen – nicht die Reformbremser und Besitzstandsverteidiger. Sie haben durchaus zukunftsweisende Konzepte zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Tarifpolitik entwickelt; sie werden in der öffentlichen Debatte allerdings häufig ignoriert. Auch ist nicht zu verkennen, dass sie sich de facto wie kaum eine gesellschaftliche Organisation in den letzten Jahrzehnten gewandelt haben. So sind die Tarifverträge inzwischen wesentlich flexibler und anpassungsfähiger als ihr Ruf bzw. als die Wahrnehmung derjenigen Kritiker, die notorisch die Starrheit des Flächentarifvertrags beklagen.[9] Die Gewerkschaften und die Arbeitnehmervertretungen in den Betrieben haben in den letzten Jahren viele innovative Ansätze in ihren „klassischen" Betätigungsfeldern, etwa der Arbeitszeitpolitik, (weiter)entwickelt und neue Themen, wie Qualifizierung, Altersteilzeit, tarifliche Alterssicherung oder die Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivvermögen, aufgegriffen. Gerade die von den Gewerkschaften und den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen unterstützte zügige tarifliche und betriebliche Ausgestaltung der 1996 eingeführten Altersteilzeit sowie der durch die Rentenreform 2001 vorgegebenen Möglichkeiten der tariflichen und betrieblichen Altersversorgung zeigen, dass sich die Gewerkschaften für die Umsetzung sozialpolitischer Gesetzesmaßnahmen aktiv engagiert haben – auch dann, wenn sie bestimmte Elemente der jeweiligen Reform kritisiert hatten.[10]

In vielen Ländern wurden in den letzten Jahren von den Gewerkschaften Initiativen zur Neubelebung und Modernisierung der Arbeiterbewegung gestartet. Die niederländischen Gewerkschaften etwa konnten ihre Mitgliederzahlen – nach einem drastischen Rückgang – wieder erkennbar steigern, indem sie sich frühzeitig für neue Arbeitnehmergruppen öffneten. So entspricht z. B. der Organisationsgrad der Teilzeitbeschäftigten dem der Vollzeitbeschäftigten. Auch in Großbritannien ist in den letzten Jahren eine Revitalisierung zu registrieren, der ein deutlicher Strategiewechsel vorausging. Nach wie vor hoch ist die Zustimmung zu den Gewerkschaften in Skandinavien, wo sie weiterhin – wie zuletzt auch in Italien – eine gesellschaftliche Kraft bei den Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik darstellen.[11]

Martin Behrens u. a. haben sechs international relevante Strategiefelder einer „Revitalisierung" der Gewerkschaften identifiziert und für Deutschland analysiert:[12] Initiativen zur Mitgliedergewinnung, Gewerkschaftszusammenschlüsse und interne Umstrukturierungsprozesse, Weiterentwicklungen der Sozialpartnerschaft (z. B. durch die Aufnahme neuer Themen in den Tarifverhandlungen), politische Beteiligung (z. B. im Rahmen des Bündnisses für Arbeit), Bündnisse und gemeinsame Aktionen mit sozialen Bewegungen (wie der Ökologiebewegung oder den Globalisierungskritikern) und schließlich den Ausbau der inter- und supranationalen Kooperation der Gewerkschaften, vor allem im Rahmen der EU. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die deutschen Gewerkschaften in allen genannten Feldern tätig sind und zahlreiche Initiativen verfolgen. Allerdings sei hierbei bislang keine kohärente Gesamtstrategie, welche die Potenziale der einzelnen Strategiefelder bündele, zu erkennen. Ein Grund hierfür wird in den Beschränkungen der Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften durch die Einbettung in vielfältige institutionelle Arrangements gesehen.[13]

8 Vgl. J. Hoffmann (Anm. 5), S. 188.

9 Vgl. hierzu zahlreiche Arbeiten des WSI-Tarifarchivs, zuletzt das Schwerpunktheft 7/2003 der WSI-Mitteilungen zum Thema „Flächentarifvertrag – Mindeststandards – Niedrigeinkommen" sowie das Sonderheft der WSI-Mitteilungen „Industrial Relations in Germany – an Empirical Survey", August 2003.

10 Inzwischen gibt es über 790 Branchen- und Firmentarifverträge zu Altersteilzeit, von denen rund 16,3 Millionen Beschäftigte erfasst sind; zur Altersvorsorge sind seit der Riester-Reform (bis Ende 2002) in rund 300 Tarifbereichen Tarifverträge abgeschlossen worden. Vgl. R. Bispinck (Anm. 6), S. 401.

11 16 Länderstudien zur Situation der Gewerkschaften finden sich in: J. Waddington/R. Hoffmann (Anm. 5).

12 Vgl. Martin Behrens/Michael/Fichter/Carola M. Frege, Unions in Germany: Regaining the Initiative, in: European Journal of Industrial Relations, 9 (2003) 1. International vergleichende Analysen zu der aus dem angelsächsischen Raum stammenden Debatte um „Labour Movement Revitalization" finden sich im Heft 9/2003 der WSI-Mitteilungen.

13 Vgl. ebd., S. 25.

Perspektiven

In welche Richtung sollen sich die Gewerkschaften angesichts der dargestellten Herausforderungen bewegen? Hier zeichnen sich mehrere Handlungsfelder mit unterschiedlichen Optionen ab, über deren Implikationen bisher weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in der gewerkschaftsinternen Diskussion Konsens besteht.[14]

– Sollen sich die Gewerkschaften weiter auf die Organisation von Solidarität konzentrieren oder sollen sie ihren Schwerpunkt auf die Bereitstellungen von Dienstleistungen für ihre Mitglieder („ADAC der Arbeitswelt") verlagern?

– Lassen sich unterschiedliche Beschäftigtengruppen überhaupt differenziert in einer nach wie vor solidarischen Organisation vertreten und tragen die Gewerkschaftsfusionen der letzten Jahre dazu bei, neue Arbeitnehmergruppen zu binden?

– Sollten die Gewerkschaften weiter den Weg einer institutionellen Einbindung und der Übernahme öffentlicher Funktionen (z. B. im Rahmen der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen) gehen oder sich stärker als soziale Bewegung begreifen und in diesem Feld ihre Bündnispartner suchen?

– Können die Gewerkschaften ihr Handeln auch zukünftig überwiegend national ausrichten oder müssen sie sich verstärkt inter- und supranational orientieren?

Die in den Fragen angesprochenen Wege sind nicht als sich gegenseitig ausschließende Alternativen zu verstehen, wohl aber als Aspekte, die eine Neuorientierung und Schwerpunktsetzung erforderlich machen. So sollten die deutschen Gewerkschaften ohne jede Frage ihr ureigenes Gebiet kollektiver Lohnverhandlungen weiterverfolgen, während sie allerdings *gleichzeitig* – wohl stärker als in der Vergangenheit – Dienst- und Schutzleistungen „rund um das Arbeitsverhältnis"[15] für ihre Mitglieder anbieten müssen. Sowenig die Aushandlung von Tarifverträgen alleine heute Menschen bewegt, in der Gewerkschaft zu bleiben oder ihr gar beizutreten, sowenig wäre anzunehmen, dass sich die Gewerkschaften künftig unter Verzicht auf Sinnstiftung und gemeinsame Werte als reine Dienstleistungsanbieter auf dem breiten Markt der Dienstleister behaupten könnten.

Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf einige Handlungsfelder, die uns für die Zukunft der Gewerkschaften von besonderer Bedeutung zu sein scheinen.

Akzeptanz und Regulierung von Vielfalt

Die Arbeitswelt ist vielfältiger geworden. Zwar haben flexible Arbeitsverhältnisse und Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie bei einer Gesamtbetrachtung der Erwerbsbevölkerung bisher durchaus nicht so stark zugenommen wie häufig angenommen. Bestimmte Gruppen des Arbeitsmarktes – vor allem Niedrigqualifizierte und jüngere, auf den Arbeitsmarkt nachrückende Jahrgangsgruppen (Kohorten) – hat die Flexibilisierung jedoch bereits zu einem hohen Grad erreicht.[16] Gewerkschaften stehen vor dem Dilemma, dass die größere Öffnung für eine Vielfalt von Beschäftigtengruppen mit unterschiedlichen Erwerbssituationen und unterschiedlichen Interessen in und jenseits der Erwerbsarbeit die Gefahr birgt, sich von den Interessen der Kernmitgliedschaft zu entfernen.[17] Hier stellt sich für die Gewerkschaften die zentrale Aufgabe, der alten Idee der „Solidarität" ein neues Gesicht zu geben und Solidarität als *Engagement für die Verbesserung und Entfaltung von individuellen Lebenslagen und Interessen innerhalb eines übergreifenden Interessenverbundes* zu verstehen. Neue Formen der Arbeitsorganisation, z. B. Team- oder Gruppenarbeit, bedürfen der tariflichen Regulierung. Erwerbstätigengruppen wie arbeitnehmerähnliche Selbstständige oder der neue Typ des „Arbeitskraftunternehmers"[18], der sich über herkömmliche tarifvertragliche Regelungen kaum erfassen lässt, müssen stärker als bisher angesprochen werden. Die Arbeitsbedingungen und Interessen von Teilzeit- oder befristet Beschäftigten sind weiter zu sondieren, die Interessen von Arbeitslosen stärker zu berücksichtigen. Für diese potenziellen Mitgliedergruppen müssen auch Vorleistungen erbracht werden. Dass sich die Gewerkschaften diesen Aufgaben inzwischen entschlossener zuwenden, zeigen

14 Vgl. Michael Fichter/Jochen Gerster/Bodo Zeuner, Zukunft der Gewerkschaften, Arbeitspapier 44 der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2001, Teil II, S. 153 ff.

15 Z.B. Beratungs- und Bildungsangebote, aber auch Versicherungsschutz.

16 Für ausführliche empirische Analysen vgl. Ute Klammer/Katja Tillmann, Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, MASQT 1106, Düsseldorf 2002.

17 Vgl. Petra Frerichs/Wolfgang Pohl, Zukunft der Gewerkschaften, Arbeitspapier 44 der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2001, Teil I, Düsseldorf 2001.

18 Günter Voß/Hans J. Pongartz, Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50 (1998).

beispielsweise die beiden kompletten Tarifwerke (Entgelt-, Entgeltrahmen- und Manteltarifvertrag), welche die DGB-Gewerkschaften kürzlich im Anschluss an die Neuregelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Zuge des Hartz-Konzeptes mit zwei Zeitarbeitsverbänden abgeschlossen haben.

Zu den neuen Aufgaben gehört auch, dass dem jeweiligen Stellenwert von Erwerbsarbeit im Leben und möglichen Konflikten zwischen Erwerbsarbeit und anderen Lebensbereichen eine hohe Bedeutung bei der Gestaltung der Arbeitswelt eingeräumt wird. Eine verstärkte Berücksichtigung von lebensweltlichen Interessen wird unter den Stichworten der „Vereinbarkeit“ oder von „Work-Life-Balance“ vor allem von Frauen in den Gewerkschaften seit jeher angemahnt.

Um unterschiedliche Gruppen von Beschäftigten und (zeitweilig) nicht Beschäftigten zu erreichen und für die Gewerkschaften zu gewinnen, reicht es aber nicht aus, sich ihrer Beschäftigungsformen und Lebenssituation anzunehmen. Wie die Forschung zum ehrenamtlichen Engagement gezeigt hat, ist an die Stelle dauerhafter Mitgliedschaft in Großorganisationen verstärkt das temporäre und mit punktuellen Interessen verbundene Engagement getreten. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang die Öffnung der Gewerkschaften für neue Formen der Mitgliedschaft, etwa die Einführung einer Gewerkschaftsmitgliedschaft auf Zeit, und der Partizipation, beispielsweise in Form von projektförmiger Kooperation. Eine Entbürokratisierung und Entformalisierung der gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen könnte die Schaffung entsprechender Partizipationsformen erleichtern. Initiativen wie das Projekt connexx.av von Ver.di, durch das flexibel Beschäftige der Medienwirtschaft mit neuen Methoden angesprochen wurden, oder die neue Ver.di-Initiative zur „Zeitpolitik“, die vielfältige gesellschaftliche Akteure einschließt, zeigen hier neue Wege auf.

Zukunftsfähige soziale Sicherung – eigene Konzepte vertreten

„Umverteilung“ gilt in der politischen Debatte zurzeit als „out“ und als Idee der Ewiggestrigen. Gerechtigkeit wird, ganz nach dem Vorbild der USA, nur noch auf den Aspekt der Chancen- und Zugangsgerechtigkeit reduziert. Wenn die angestrebte Politik der Chancengerechtigkeit dazu führen soll, dass die bisher schlecht auf dem Arbeitsmarkt positionierten Gruppen sich zu verbessern vermögen, so ist dies allerdings empirisch noch nicht nachweisbar. Im Gegenteil: Auch wenn in Einzelfällen Sozialleistungen missbräuchlich in Anspruch genommen werden mögen, ist der Anstieg der Ausgaben für redistributive Sozialleistungen – etwa im Bereich der Sozial- oder Arbeitslosenhilfe – doch in erster Linie Ausdruck der Tatsache, dass die Primärverteilung ungleicher geworden ist und ein gestiegener Teil der Bevölkerung, sei es aufgrund des objektiven Mangels an Arbeitsplätzen oder aufgrund von unzureichender Kinderbetreuung, zeitweilig ohne kollektive Unterstützung kein ausreichendes Einkommen gemäß dem verfassungsrechtlich verbrieften Sozialstaatsgebot zu erzielen vermag.

Die Gewerkschaften werden nicht umhinkommen, sich in dieser sozial- und verteilungspolitischen Debatte klar zu positionieren und eigene Konzepte und Wertvorstellungen überzeugend zu vertreten. Wenn der – notwendigerweise erweiterte – Grundgedanke der Solidarität noch einen Inhalt haben soll, geht weiterhin kein Weg am Rawl’schen Gerechtigkeitsbegriff vorbei, d. h. an der Orientierung an den Auswirkungen der Politik für das schwächste Mitglied. Eine solche Perspektive steht prinzipiell weder dem Gedanken der Aktivierung noch der Betonung von Chancengleichheit entgegen – es kommt allerdings auf die Umsetzung an! Sie blockiert auch nicht den Umbau der monetären Sozialleistungssysteme. Vielmehr betont sie den Bedarf an einem breiten Zugang zu den staatlich organisierten Sozialsystemen (Stichworte: Erwerbstätigen-/Bürgerversicherung) und an der Existenz mindestsichernder Leistungen,[19] während Leistungen, welche die Aufrechterhaltung eines höheren Lebensstandards sichern sollen, stärker in die Verantwortung der tariflichen und betrieblichen Akteure sowie des Einzelnen übergehen könnten. Gerade in der Mitgestaltung einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Gesetz, Tarifvertrag und betrieblicher Umsetzung im Bereich sozialer Sicherung, die den veränderten Realitäten Rechnung trägt, ohne allerdings die tariflichen und betrieblichen Akteure zu überfordern, stellt sich den Gewerkschaften und den Arbeitnehmervertretungen in den Betrieben eine zunehmend wichtige Aufgabe.

Zukunftsweisende sozialpolitische Konzepte müssen die Lebensverlaufsperspektive und die Geschlechterperspektive stärker in den Blick nehmen und Antworten auf ungewollte Diskontinuitäten im Lebensverlauf (z. B. Arbeitslosigkeit)

19 Wie auch an existenzsichernden gesetzlichen Mindestlöhnen, vgl. R. Bispinck (Anm. 6).

geben, aber auch neue Flexibilitätswünsche von Beschäftigten (z. B. bei der Kombination von Erwerbstätigkeit mit Bildungs-, Betreuungs- oder Rekreationszeiten) berücksichtigen. Welche Erwerbsunterbrechungen oder Tätigkeitskombinationen hier gesellschaftlich zu subventionieren sind (und welche nicht mehr!), ist zu diskutieren. Während beispielsweise die Weiterführung der Frühverrentung über den Weg der Altersteilzeit, vor allem über das „Blockmodell", fragwürdig erscheint (nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben der EU zur Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters), spricht viel für eine subventionierte Elternteilzeit.[20] An diese Umorientierung knüpft sich allerdings die Aufgabe, die Arbeitsbedingungen so umzugestalten, dass ein späterer Renteneintritt tatsächlich zu erreichen ist und ältere Beschäftigte nicht ihren Arbeitsplatz – wie so oft – vorher wegen Entlassung oder Berufsunfähigkeit verlassen müssen. Wichtige Ansatzpunkte für eine Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit bietet dabei das Konzept von „Flexicurity", das zurzeit einen Schwerpunkt der Arbeit der gewerkschaftsnahen Hans Böckler Stiftung bildet.[21]

Bei der Ausformulierung von inhaltlichen Konzepten (zur Sozial- und Arbeitsmarkt-, aber auch Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik) wird die öffentliche Akzeptanz und Wirksamkeit stark davon abhängen, ob es dem DGB gelingt, die jeweiligen Positionen und Interessen seiner Mitgliedsorganisationen zusammenzuführen und zu bündeln. Die im DGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften wiederum müssen dies als eine Kernaufgabe ihrer Dachorganisation akzeptieren und nachhaltig unterstützen.

Europäisierung der Gewerkschaften

Ein weiterer wesentlicher Aspekt gewerkschaftlicher Neuorientierung und Modernisierung liegt in ihrer Europäisierung. Unter den Bedingungen der europäischen Integration und der voranschreitenden Internationalisierung der Wirtschaft lassen sich sozialer Zusammenhalt und Chancengleichheit immer weniger im nationalen Kontext sichern. Wenngleich die europäische Integration seit ihren Anfängen vor allem ein Wirtschafts- und Marktbündnis darstellt, in dem die soziale Dimension nach wie vor unterbelichtet ist, so ist sie doch weit mehr als eine neoliberale Freihandelszone. Mit der Liberalisierung der Märkte wurden zugleich politische Institutionen geschaffen, die zur transnationalen sozialen Regulierung des wirtschaftlichen Strukturwandels geeignet sind. Gerade auf europäischer Ebene hat sich gezeigt, dass die Systeme der Arbeitsbeziehungen unter dem verschärften internationalen Wettbewerb nicht lediglich zum Niedergang verdammt sind. In zahlreichen Bereichen konnten die Arbeitnehmerrechte auf EU-Ebene ausgebaut werden. So wurden die Standards für den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz – mit erheblichen Wirkungen auch für die Bundesrepublik Deutschland – auf der Basis europäischer Gesetzgebung deutlich angehoben; nach jahrzehntelangen Auseinandersetzungen wurde die Richtlinie zur Schaffung von Europäischen Betriebsräten verabschiedet; im Rahmen des sozialen Dialogs konnten erste europäische Rahmenvereinbarungen (Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse und Telearbeit) abgeschlossen[22] und in der zukünftigen Europäischen Aktiengesellschaft die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer abgesichert werden. Insbesondere im Rahmen der Beschäftigungspolitik gelang es, einen Richtungswechsel zu vollziehen, und zwar dadurch, dass im Rahmen des Lissabonner EU-Gipfels (März 2000) nach mehr als 20 Jahren von den europäischen Staats- und Regierungschefs das politische Ziel der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung anerkannt wurde. Damit wurde auch unterstrichen, dass eine weitgehende Deregulierung der Arbeitsmärkte und soziale Desintegration keine Erfolg versprechende Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung sind. Mit der so genannten Lissabon-Strategie wurde die anspruchsvolle Zielsetzung formuliert, wonach das Europäische Gesellschaftsmodell nicht nur modernisiert, sondern zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt weiterentwickelt werden soll. Es geht nicht nur um mehr und bessere Arbeitsplätze, sondern auch um einen größeren sozialen Zusammenhalt. Dazu gehört die Vereinbarung von konkreten Benchmarks wie die Erhöhung der Erwerbsquote auf 70 Prozent bis

20 Vgl. Ute Klammer/Christina Klenner, Geteilte Erwerbstätigkeit, gemeinsame Fürsorge. Wie können Staat, Betriebe und private Netzwerke erwerbstätige Eltern bei „co-parenting" unterstützen?, in: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 2003 (i. E.).

21 Vgl. z. B. U. Klammer/K. Tillmann (Anm. 16) sowie Berndt Keller/Hartmut Seifert, Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?, in: MittAB 1/2002 (MittAB = Mitteilungen zur Arbeits- und Berufsforschung).

22 Ausführlich zum sozialen Dialog vgl. Jon Eric Dolvik, Die Spitze des Eisbergs? Der EGB und die Entwicklung eines Eurokorporatismus, Münster 1999. In europessimistischer Perspektive: Berndt Keller, Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München – Wien 2001.

zum Jahr 2010 und die Erhöhung der Frauenerwerbsquote auf 60 Prozent. Für ältere Arbeitnehmer soll die Erwerbsquote immerhin auf 50 Prozent angehoben und die Armut in Europa um 50 Prozent reduziert werden. Ob es sich unter den gegenwärtigen ökonomischen Rahmenbedingungen (geringes Wirtschaftswachstum, erneuter Anstieg der Arbeitslosigkeit) lediglich um eine „Schönwetterstrategie" handelt, wird nicht zuletzt von der Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften auf der europäischen Bühne abhängen.

Im Rahmen der europäischen Integration wurden die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften auf europäischer Ebene – entgegen vielen Trends in den Mitgliedsstaaten der EU – verbessert. Eine weitere Anerkennung der Gewerkschaften und eine damit einhergehende Verbesserung ihrer Handlungsbedingungen sind von dem zukünftigen Europäischen Verfassungsvertrag zu erwarten. Der vom Europäischen Rat beauftragte Konvent hat im Juli 2003 seinen Vertragsentwurf vorgelegt, der eine rechtsverbindliche Integration der Europäischen Grundrechtecharta vorsieht, die im Dezember 2000 unter französischer EU-Präsidentschaft verabschiedet wurde. Damit würden die transnationalen Gewerkschaftsrechte nachhaltig gestärkt, einschließlich der Perspektive einer europäischen Tarifvertragsautonomie. In welcher Weise die damit verbundenen Chancen genutzt werden, hängt ausschließlich von der Erneuerungsfähigkeit der Gewerkschaften und ihrer Fähigkeit zur Europäisierung ab.[23]

Ausblick

Gewerkschaften werden nach wie vor gebraucht, und zwar mehr denn je: zur Vertretung und Unterstützung der abhängig Beschäftigten auf einem Arbeitsmarkt, der national und international durch steigende Macht-Asymmetrie gekennzeichnet ist, als Partner von Politik und Unternehmen bei der Regulierung der Arbeitsbeziehungen und im politisch-sozialen Konfliktmanagement, aber auch als gesellschaftliche Kraft, von der übergreifende Ideen zur Weiterentwicklung sozialer Sicherung und zur Ausgestaltung der Arbeits- und Lebenswelt eingebracht werden. Um zukunftsfähig zu sein, müssen sie allerdings zu einem umfassenderen Verständnis von Arbeit und Leben sowie von Solidarität zwischen unterschiedlichen Gruppen gelangen, sich mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und sozialen Bewegungen verbünden, ohne dabei eine gewisse Serviceorientierung gegenüber ihren Mitgliedern zu vernachlässigen, und sich neuen Regelungsebenen (lokal, regional, national und vor allem auch europäisch und international) öffnen.

23 Vgl. ausführlich J. Waddington/R. Hoffmann (Anm. 5).

Hagen Lesch

Der Arbeitskampf als Instrument tarifpolitischer Konfliktbewältigung

Arbeitskämpfe im internationalen Vergleich

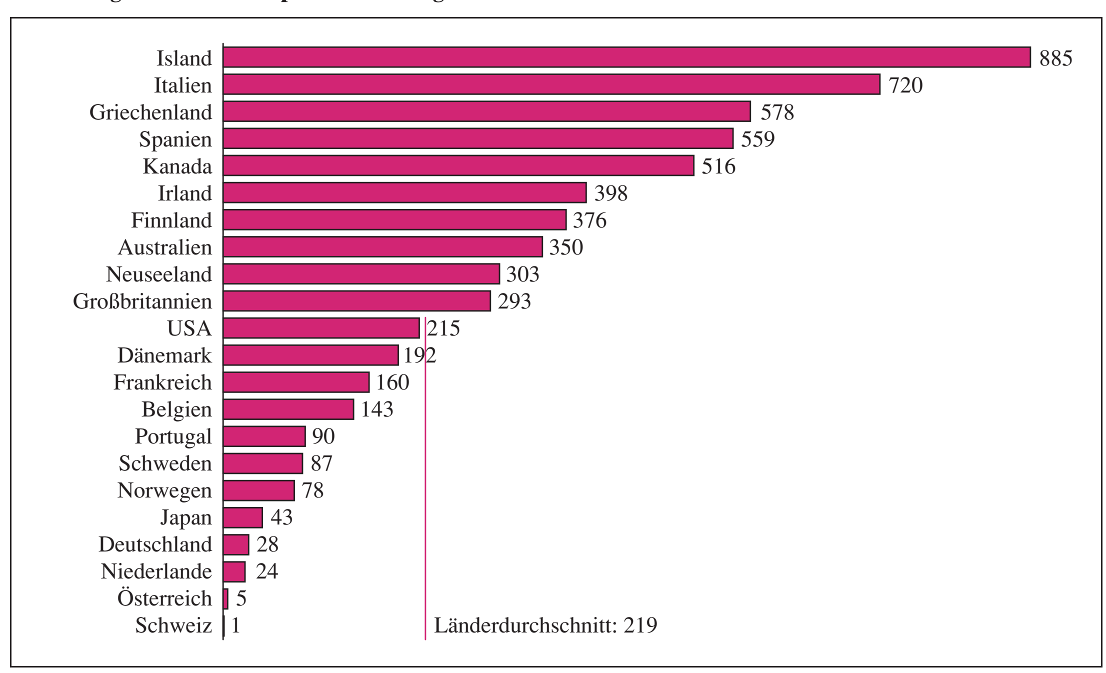
Internationale Arbeitskampfvergleiche stützen sich im Wesentlichen auf die Arbeitskampfstatistik des International Labor Office (ILO), die wiederum auf statistischen Berichten der nationalen Arbeitsämter basiert.[1] Die ILO-Statistik informiert über die Zahl der Streiks und Aussperrungen, über die Zahl der daran beteiligten Arbeitnehmer und der dadurch ausgefallenen Arbeitstage. Mit Hilfe dieser Angaben lassen sich verschiedene Arbeitskampfindikatoren berechnen. Der gebräuchlichste Indikator ist das Arbeitskampfvolumen, das die durch Streiks und Aussperrungen verlorenen Arbeitstage erfasst und diese auf 1 000 Beschäftigte normiert. Weniger Beachtung finden die beiden Indikatoren Streikbeteiligung und Streikentschlossenheit. Während die Erstere die an den Arbeitskämpfen beteiligten Arbeitnehmer zur Zahl der Arbeitskämpfe in Beziehung setzt, dokumentiert die Streikentschlossenheit, wie lange sich ein Arbeitnehmer an einem Ausstand beteiligt.

Bei Querschnittsvergleichen, wie sie auch im Folgenden vorgenommen werden, ist zu berücksichtigen, dass die statistische Erfassung von Arbeitskämpfen von Land zu Land differieren kann. In Deutschland oder Großbritannien werden ausschließlich Arbeitskämpfe erfasst, die mindestens einen Tag dauerten und an denen mindestens zehn Arbeitnehmer beteiligt waren oder durch die mehr als 100 Arbeitstage verloren gingen. In den USA liegt die Schwelle bei 1 000 verlorenen Arbeitstagen, in Kanada hingegen nur bei zehn Tagen, und in Belgien oder den Niederlanden gibt es gar keine Schwelle. In der Mehrzahl der Länder beziehen sich die Streikdaten auf die Gesamtwirtschaft, in Belgien, Frankreich oder Portugal ist der öffentliche Sektor ganz oder teilweise ausgeklammert.[2] Auch wenn die unterschiedlichen Abschneidegrenzen nur Bagatellstreiks ausklammern und sich die unterschiedliche Erfassung von Sektoren teilweise bereinigen lässt, sollte die folgende statistische Bestandsaufnahme nur als grobes Maß für die Streikanfälligkeit der untersuchten Länder verstanden werden. *Abbildung 1* informiert über das Arbeitskampfvolumen ausgewählter OECD-Ländern im jährlichen Durchschnitt der Jahre von 1970 bis 2001. An der Spitze des Vergleichs steht Island, wo im jährlichen Periodendurchschnitt auf 1 000 Beschäftigte normiert 885 Arbeitstage durch Streiks und Aussperrungen verloren gegangen sind. Dahinter folgen die Mittelmeeranrainer Italien (720 Tage), Griechenland (578 Tage) und Spanien (559 Tage). Im Mittelfeld dominieren die angelsächsischen Volkswirtschaften, während die Gruppe mit den geringsten Arbeitsausfällen neben den vier kontinentaleuropäischen Ländern Deutschland, Niederlande, Österreich und die Schweiz noch Japan einschließt. Mit durchschnittlich einem bzw. fünf Tagen (je 1 000 Beschäftigte) wird in der Schweiz und in Österreich am wenigsten gestreikt. Deutschland schneidet mit 28 Ausfalltagen vergleichsweise gut ab.

Unabhängig davon, ob in einem Land häufiger oder weniger häufig gestreikt wurde, ist in den meisten der 22 betrachteten OECD-Länder ein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitskampfaktivitäten zu beobachten. *Abbildung 2* zeigt die Entwicklung des Arbeitskampfvolumens im gewichteten Durchschnitt aller Länder. Während das durchschnittliche Arbeitskampfvolumen in den siebziger Jahren heftig schwankte, ist seit 1980 ein andauernder Rückgang zu beobachten, der Ende der achtziger Jahre etwas ins Stocken geriet, sich in den neunziger Jahren aber doch fortsetzte. Am aktuellen Rand weicht das Jahr 2000 mit 85 Ausfalltagen vom allgemeinen Trend ab. Zu den Ländern mit dem stärksten Rückgang der Streikaktivitäten gehören Japan, Großbritannien, die USA und Italien. Dort gingen die Streikaktivitäten in den neunziger gegenüber den siebziger Jahren um mindestens 90 Prozent zurück. Auch hierzulande ließen die Streikaktivitäten nach. Fielen zwischen 1971 und 1980 noch durchschnittlich 52 Arbeits-

1 Vgl. International Labor Organisation, Statistical Yearbook (2001), Genf 2002.
2 Vgl. dies., Sources and Methods, Vol. 7: Strikes and Lockouts, Genf 1993.

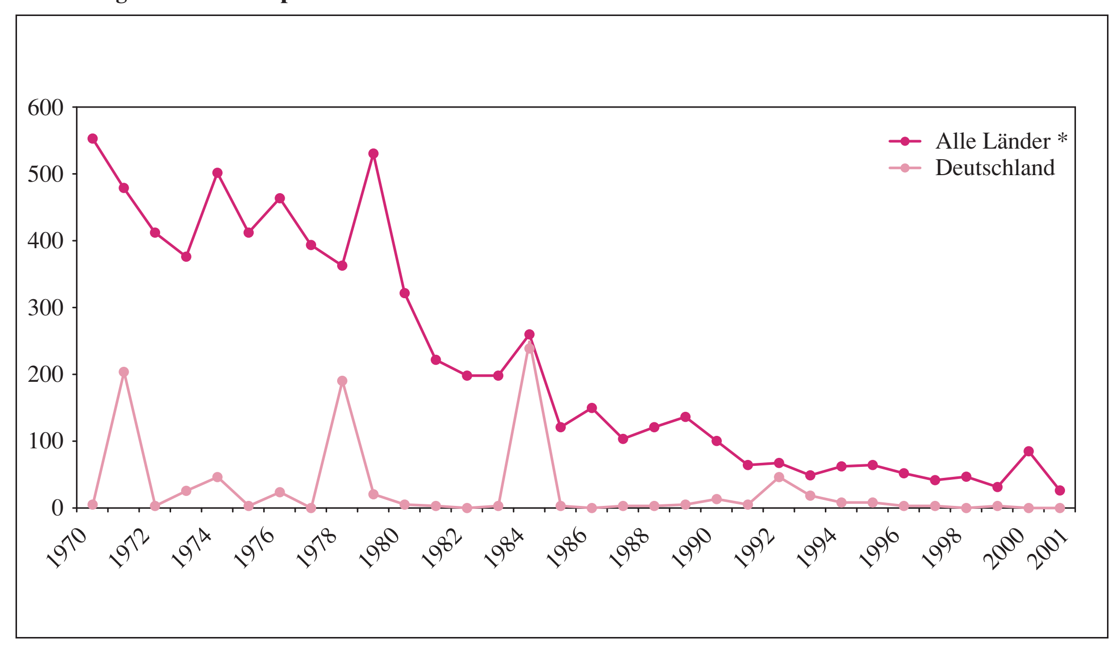
Abbildung 1: Arbeitskampfvolumen ausgewählter OECD-Länder 1970/2001*



* Durch Arbeitskämpfe verlorene Arbeitstage je 1 000 Beschäftigte; Jahresdurchschnitte. Belgien, Portugal: einzelne Datenlücken; Griechenland: 1977–1998; Frankreich, Japan: 1970–2000; Deutschland: bis 1992 alte Bundesländer.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Ursprungsdaten von ILO und OECD.

Abbildung 2: Arbeitskampfvolumen 1970/2001



* Gewichteter Durchschnitt aus 22 OECD-Ländern.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Ursprungsdaten von ILO und OECD.

tage pro Jahr aus, waren es in den beiden folgenden Jahrzehnten 28 beziehungsweise 11 Tage.[3]

Bei den Indikatoren Streikbeteiligung und Streikentschlossenheit ist keine eindeutige Tendenz erkennbar. Im Durchschnitt der betrachteten Länder lag die Streikbeteiligung in der Teilperiode 1971/80 pro Arbeitskampf bei 1 110 Arbeitnehmern, in den beiden folgenden Dekaden waren es 1 129 und 1 122 Arbeitnehmer. Die Streikentschlossenheit ging zwar in einer Reihe von Ländern zurück, folgte im Durchschnitt aber ebenfalls keinem eindeutigen Trend. Ein solcher Rückgang lässt sich nur zwischen 1970 und 1982 sowie Anfang der neunziger Jahre beobachten. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hat die Streikdauer aber wieder zugenommen. Als Befund kann man dennoch festhalten, dass sich mit dem Rückgang des Arbeitskampfvolumens in den meisten Ländern auch die Streikdauer verkürzt hat, die Zahl der Streikenden aber annähernd konstant geblieben ist.

Arbeitskämpfe und ökonomische Theorie

Es gibt in der ökonomischen Theorie zwar mehrere Modelle, die sich mit dem Entstehen von Arbeitskämpfen befassen. Ein allgemein anerkanntes Streikmodell, das erklären kann, warum oder wie oft gestreikt wird, gibt es allerdings nicht.[4] Nach der Lohntheorie von John R. Hicks stellen Streiks ein Drohinstrument dar, mit dem höhere Löhne durchgesetzt werden sollen. Gestreikt wird, wenn die Arbeitgeber die Streikbereitschaft der Gewerkschaften unter- oder die Gewerkschaften die Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber überschätzen. Weil eine Gewerkschaft gegenüber dem Arbeitgeber hin und wieder ihre Streikfähigkeit unter Beweis stellen muss, kann es aber selbst bei korrekten Einschätzungen gelegentlich zum Streik kommen.[5]

Im Vordergrund dieser Erklärung steht ein Kostenkalkül: Die Bereitschaft der Unternehmen, den Gewerkschaften höhere Löhne zu bewilligen, hängt davon ab, mit welchem Streikausmaß die Arbeitgeber rechnen. So steigt die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen mit dem befürchteten Ausmaß von Streiks. Umgekehrt wird die Streikwilligkeit der Gewerkschaften dadurch bestimmt, welche Lohnhöhe die Arbeitgeber ohne Streikandrohung zu zahlen bereit sind.

Eine Schwäche dieser Erklärung besteht darin, eine Gewerkschaft als homogene Einheit zu betrachten. Für die Anfangsphase gewerkschaftlicher Agitation mag diese Vorstellung zutreffend sein, da die Führungsämter meistens ehrenamtlich und nebenberuflich wahrgenommen wurden. Schon bald wurden die Interessen der Mitglieder jedoch von Verbandsfunktionären vertreten, die zugleich eigenständige Ziele verfolgen. Mit dieser Veränderung ging ein Wandel der Streikziele einher: Wurde früher in erster Linie zum Streik aufgerufen, wenn die unmittelbaren Interessen der Mitglieder bedroht waren, wird heute vor allem dann mobilisiert, wenn die Verbandsorganisation in Frage gestellt wird. Da die Gewerkschaften vielerorts Mitglieder verlieren und aufgrund der zahlreichen Fusionen zunehmend heterogene Mitgliederinteressen bündeln müssen, dient der Arbeitskonflikt auch dazu, die Mitglieder von den internen Schwierigkeiten abzulenken und stärker auf die Gruppenziele zu verpflichten.[6]

Eine dritte Funktion des Streiks ist pädagogischer Art. Die Arbeitnehmer haben aufgrund vergangener Lohnabschlüsse bestimmte Erwartungen an einen neuen Abschluss. In dem Maße, wie diese Erwartungen nicht erfüllt werden können, steigt das Konfliktpotenzial; die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitskampfes wird größer. Kommt es zum Streik, passen sich die Erwartungen der Mitglieder über durchsetzbare Lohnsteigerungen an die tatsächlichen Gegebenheiten an. Damit schafft ein Streik die Voraussetzung für einen neuen Tarifabschluss.[7] Folgt man dieser Theorie, muss die Streikaktivität konjunkturähnliche Schwankungen aufweisen.

Als Fazit dieses kurzen Überblicks lässt sich festhalten, dass Streiks nicht nur eine Folge überzogener Erwartungen sein können, sondern auch Folge unvollkommener Information oder organisationspolitischer Bestrebungen. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass sich die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen von Land zu Land unterscheiden und zum Teil auch anders entwickelt haben. Um Aufschluss über die Bestimmungsfaktoren der Streikhäufigkeit zu erhalten, ist demnach eine empirische Bestandsaufnahme notwendig.

3 Vgl. Hagen Lesch, Streik und Arbeitskampfregeln im internationalen Vergleich, in: iw-trends, 29 (2002) 2, S. 5–17.

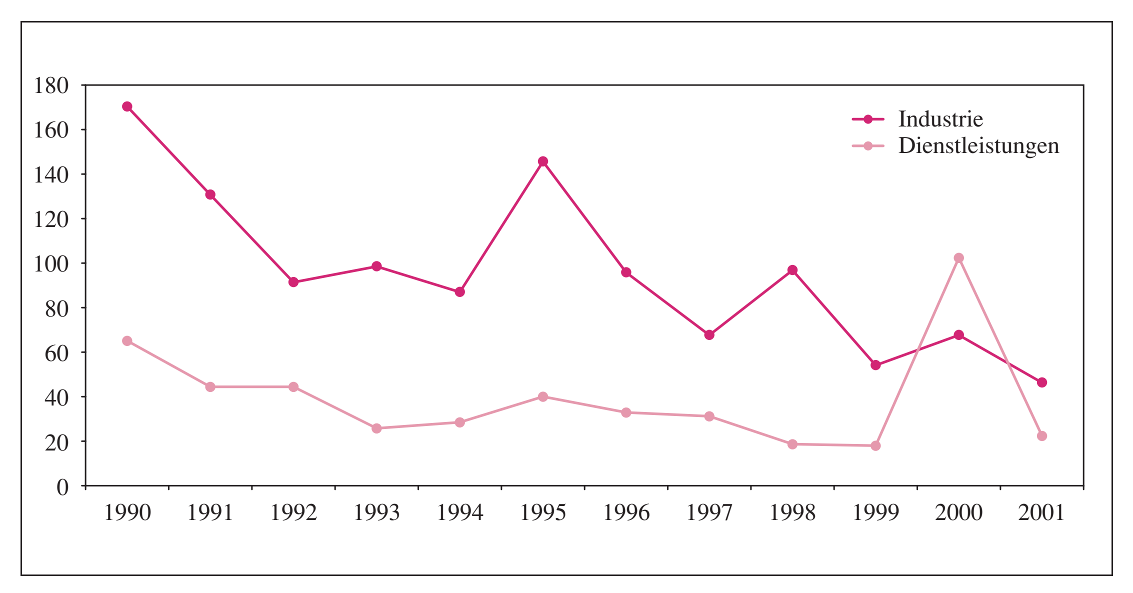
4 Vgl. Bernhard Külp, Streik und Streikdrohung, Berlin 1969; Manfred Gärtner, Arbeitskonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1989.

5 Vgl. John R. Hicks, The Theory of Wages, London 1963[2], S. 136–158.

6 Vgl. B. Külp (Anm. 4), S. 44 ff.

7 Vgl. Orley A. Ashenfelter/George E. Johnson, Bargaining Theory, Trade Unions, and Industrial Strike Activity, in: American Economic Review, 59 (1969) 1, S. 35–49.

Abbildung 3: Sektorales Arbeitskampfvolumen 1990/2001*



* Gewichteter Durchschnitt aus 20 OECD-Ländern.
Quelle: Office for National Statistics U. K.

Empirische Analyse von Streikursachen

Die folgende empirische Analyse von Streikursachen unterscheidet zwischen makroökonomischen Faktoren, betriebswirtschaftlichen Veränderungen und politisch-institutionellen Einflüssen. Die wichtigsten makroökonomischen Faktoren sind der sektorale Strukturwandel, die Arbeitslosigkeit und die Inflation. Politisch-institutionelle Faktoren umfassen die politischen und sozialen Ziele der Gewerkschaften ebenso wie die rechtliche Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen und Arbeitskämpfen.[8]

Makroökonomische Einflüsse

Länderübergreifend ist seit dreißig Jahren ein sektoraler Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft beobachtbar. Der Anteil der Industriebeschäftigung nimmt gemessen an der Gesamtbeschäftigung kontinuierlich ab, während der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten wächst. Da tendenziell in der Industrie mehr als im tertiären Sektor gestreikt wird – *Abbildung 3* zeigt dies im OECD-Durchschnitt für die Periode 1990/2001 –, beruht ein Teil des rückläufigen Arbeitskampfvolumens auf einem Struktureffekt.

Ein dämpfender Einfluss auf das Arbeitskampfvolumen dürfte auch von der Inflationsentwicklung ausgehen. Nachdem die Inflationsraten OECD-weit nach der ersten Ölpreiskrise 1973/74 stark angestiegen waren, gingen sie in den folgenden beiden Dekaden wieder nahezu kontinuierlich zurück. Je niedriger aber die erwartete Inflationsrate ist, desto geringer fallen die Lohnforderungen der auf Reallohnsicherung bedachten Gewerkschaften aus. Damit verringert sich natürlich auch das Konfliktpotenzial.[9]

Vielfach wird auch die steigende Arbeitslosigkeit als mögliche Ursache des rückläufigen Arbeitskampfvolumens angeführt.[10] Aus Angst vor weiteren Arbeitsplatzverlusten fallen die Lohnforderungen mit zunehmender Arbeitslosigkeit tendenziell moderater aus, außerdem ist die Streikbereitschaft bei hoher Arbeitslosigkeit geringer als bei Vollbeschäftigung. In beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern wie Dänemark, Irland oder den Niederlanden zeigt sich dieser Zusammen-

8 Vgl. Hagen Lesch, Arbeitskämpfe im internationalen Vergleich – Trends und Einflussfaktoren, in: iw-trends, 28 (2001) 3, S. 5–27.

9 Vgl. ebd., S. 17 f.

10 Vgl. Claus Schnabel, Arbeitskämpfe im internationalen Vergleich 1970/96, in: iw-trends, 25 (1998) 1, S. 17.

hang allerdings nicht: Trotz verbesserter Arbeitsmarktlage wurde die Arbeit nicht häufiger als in Ländern mit schlechter Arbeitsmarktlage niedergelegt. Die Schweiz, Japan und Österreich sind die drei streikärmsten Volkswirtschaften, obwohl die Arbeitslosigkeit schon seit Jahrzehnten vergleichsweise niedrig ist. Möglicherweise lässt sich dies daraus erklären, dass die Unternehmen bei Fachkräftemangel von vornherein größere Lohnzugeständnisse machen.

Betriebswirtschaftliche Zwänge

Neben den gesamtwirtschaftlichen Einflüssen spielen auch veränderte Produktionsbedingungen eine wichtige Rolle. Mit der Verringerung der Fertigungstiefe und dem Abbau der Lagerhaltung sind pufferlose arbeitsteilige Wertschöpfungsketten von größter Störanfälligkeit entstanden. Arbeitsniederlegungen treffen nicht mehr allein den bestreikten Betrieb, sondern entfalten rasche und weit reichende Wirkungen auf im Wertschöpfungsprozess vor- und nachgelagerte Betriebe.

Dies übt nicht nur Druck auf die Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber aus.[11] Auch die Gewerkschaften haben sich im Streikverhalten den veränderten Produktionsbedingungen angepasst. Der unbefristete Schwerpunktstreik, bei dem die Arbeit branchenweit oder flächendeckend notfalls über mehrere Wochen niedergelegt wird, hat als dominierende Streikform längst ausgedient. Stattdessen werden entweder Finalproduzenten als Streikbetriebe ausgewählt oder Betriebe mit relativ großer Fertigungstiefe, größeren Lagerbeständen oder vergleichsweise langen Vorlaufzeiten bei der Zulieferung. Einer wachsenden Beliebtheit erfreuen sich auch tageweise durchgeführte befristete Wechselstreiks.[12]

Ziel dieser veränderten Streiktaktik der Gewerkschaften ist es, die so genannten Fernwirkungen von Streiks, also durch Streiks verursachte Produktionsausfälle in nicht bestreikten Betrieben, zu minimieren. Dies ist aus Sicht der Gewerkschaften notwendig, weil im Fall eines Produktionsstillstands keine Löhne gezahlt werden und damit auch Mitglieder in nicht bestreikten Betrieben einen Lohnausfall hinnehmen müssten, den die Gewerkschaften notfalls mit Unterstützungszahlungen aus der Streikkasse auszugleichen hätten. Kurze Wechselstreiks entfalten rasch ökonomischen Druck auf die Arbeitgeberseite, ohne den Streik eskalieren zu lassen und die Finanzreserven der Gewerkschaften zu sehr zu beanspruchen.

Politisch-Institutionelle Faktoren

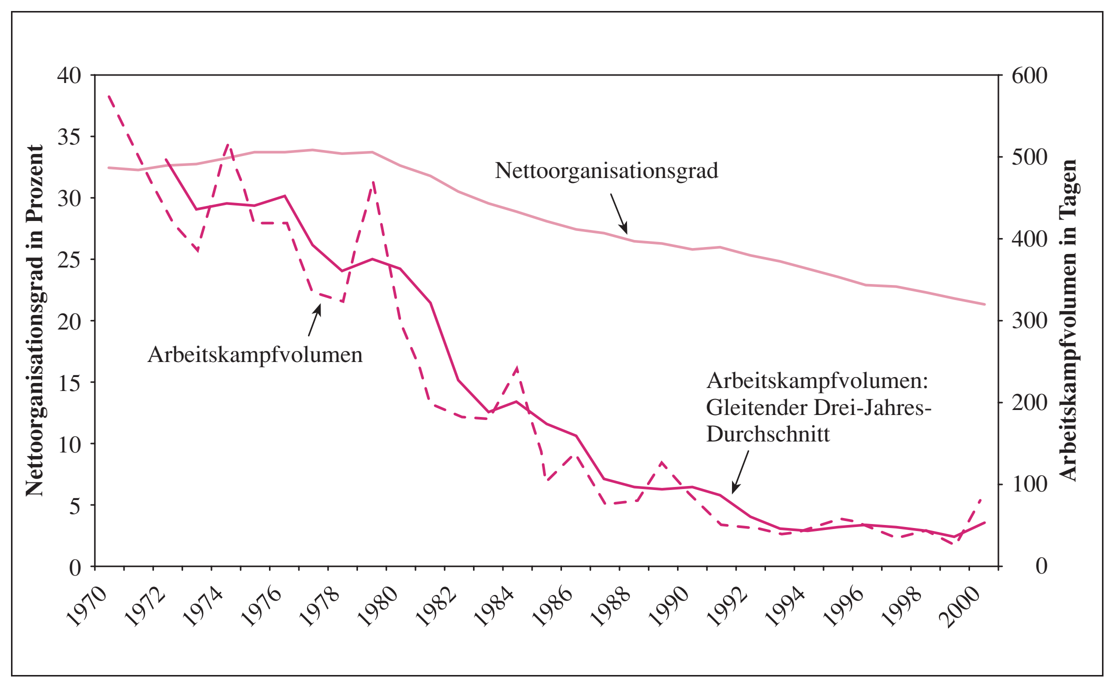
Streiks entstehen in einem „Makroklima“, in dem ökonomische Faktoren durch soziale und politische Ziele der Gewerkschaften überlagert werden. Besondere Bedeutung kommt dabei der Gewerkschaftsstruktur sowie der Schlagkraft der Gewerkschaften zu. Zunächst fällt auf, dass Länder mit zersplittertem Gewerkschaftssystem oder rivalisierenden (politisch orientierten) Richtungsgewerkschaften häufig höhere Arbeitskampfvolumina verzeichnen als Länder mit (politisch unabhängigen) Einheitsgewerkschaften, die nach dem Industrieverbandsprinzip organisiert sind, also alle Berufsgruppen einer Branche in einer Branchengewerkschaft organisieren. Beispiele für eine hohe Streikanfälligkeit sind Italien und Spanien, wo Richtungsgewerkschaften miteinander konkurrieren, sowie Island, Kanada und Australien, wo das Gewerkschaftswesen durch zahlreiche Berufsgewerkschaften zersplittert war. Beispiele für eine geringe Streikanfälligkeit sind Österreich, die Niederlande und Deutschland, wo es Industriegewerkschaften gibt. Eine Sonderstellung nehmen Japan und die Schweiz ein. Dort gibt es überwiegend Betriebsgewerkschaften, die bei Arbeitskämpfen immer berücksichtigen müssen, dass sie den Fortbestand ihres Betriebes gefährden können.

Da sich trotz unterschiedlicher Gewerkschaftsstrukturen länderübergreifend eine Tendenz zu weniger Arbeitsniederlegungen feststellen lässt, sollte der Einfluss der Gewerkschaftsstruktur in bezug auf die Streikanfälligkeit aber nicht überschätzt werden. Bei liberalisierten Kapitalmärkten und zunehmender Güter- und Faktormarktintegration müssen die Gewerkschaften, egal ob sie ideologisch-konfliktorientiert oder integrierend-konsensorientiert sind, verstärkt auf „ökonomische Sachzwänge“ eingehen. Dies ist auch im Auge zu behalten, wenn man den Zusammenhang zwischen Arbeitskämpfen und gewerkschaftlicher Schlagkraft diskutiert. Letztere wird üblicherweise mit Hilfe des gewerkschaftlichen Organisationsgrades gemessen, das heißt mit dem Verhältnis der Gewerkschaftsmitglieder zur Zahl der abhängig Beschäftigten. Dabei ist es sinnvoll, auf den „Nettoorganisationsgrad“ abzustellen, da dieser nur die erwerbstätigen Mitglieder berücksichtigt, während beim „Bruttoorganisationsgrad“ auch Inaktive (Arbeitslose, Studenten, Rentner und Vorruheständler) mitgezählt werden.

11 Vgl. Ulrich Döring, Zur Konfliktfähigkeit deutscher Großunternehmen bei Tarifauseinandersetzungen, in: Der Betrieb, 54 (2001) 27/28, S. 1430–1433.

12 Vgl. Christoph Ehlscheid/Richard Rohnert, Arbeitskampf in der Krise, in: Sozialismus, 20 (1994) 6, S. 62 ff.

Abbildung 4: Nettoorganisationsgrad und Arbeitskampfvolumen 1970/2000*



* Gewichteter Durchschnitt aus 17 OECD-Ländern: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Schweden, UK, Norwegen, Schweiz, Kanada, USA, Japan, Australien; gewichtet mit der Zahl der abhängig Beschäftigten; Nettorganisationsgrad 1998–2000: Schätzung.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Ursprungsdaten von ILO, OECD und nationalen Quellen.

Abbildung 4 zeigt, dass der „Nettoorganisationsgrad“ im Durchschnitt von 17 OECD-Ländern in den siebziger Jahren noch leicht anstieg. Seit 1980 hat er hingegen kontinuierlich abgenommen. Parallel dazu ging auch das Arbeitskampfvolumen tendenziell zurück. Besonders deutlich wird dies bei Betrachtung eines gleitenden Drei-Jahres-Durchschnitts. Allerdings hat der Rückgang der Arbeitsniederlegungen schon in den siebziger Jahren begonnen, also zu einer Zeit wachsender gewerkschaftlicher Schlagkraft. Ohnehin lässt eine rückläufige Mitgliederentwicklung nicht unbedingt auf eine verminderte Streikkasse oder ein sinkendes Mobilisierungspotenzial und damit auf eine abnehmende Schlagkraft der Gewerkschaften schließen. Denn zum einen ist die Wirkung sinkender Beitragseinnahmen auf die Streikkasse durch gezieltere und vor allem kürzere Streiks kompensierbar. Und zum anderen ist das Mobilisierungspotenzial meist nicht auf Gewerkschaftsmitglieder beschränkt. Auch Unorganisierte schließen sich Arbeitsniederlegungen häufig an. Insgesamt sollte der Einfluss des gewerkschaftlichen Organisationsgrades auf die Streikentwicklung also nicht überschätzt werden.

Von größerer Bedeutung dürften gesetzliche Eingriffe in die Arbeitsbeziehungen sein. In Großbritannien wurden in den achtziger Jahren Gesetze erlassen, die den Einfluss der Gewerkschaften wesentlich zurückgedrängt haben.[13] Im 1980 erlassenen *Employment Act* wurde das Aufstellen von Streikposten auf den eigenen Betrieb beschränkt, Sympathie- und Solidaritätsstreiks verboten, die gewerkschaftliche Immunität bei Gesetzesverstößen aufgehoben, Urabstimmungen vorgeschrieben und das „Closed Shop“-Prinzip aufgebrochen, nach dem ein Arbeitnehmer vom Arbeitgeber nur angestellt werden durfte, wenn er einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft beitritt. Bis 1993 folgten dann alle zwei bis drei Jahre weitere Gesetze zur Eindämmung der Gewerkschaftsmacht. Die Zahl der durch Streiks und Aussperrungen ausgefallenen Arbeitstage ging drastisch zurück: Fielen 1970/79 noch jahresdurchschnittlich 569 Tage je 1 000 Beschäftigte aus, waren es 1980/89 noch 332 Tage und 1990/99 29 Tage. Inzwischen zählt Groß-

13 Vgl. John T. Addison/W. Stanley Siebert, Changes in Collective Bargaining in the U.K., IZA Discussion Paper Nr. 562; Bonn 2002.

britannien zu den friedlichsten Volkswirtschaften, wenngleich sich die Bilanz in jüngster Zeit wieder etwas verschlechtert hat.

Neuseeland folgte dem britischen Beispiel im Jahr 1991. Im *Employment Contracts Act* wurde jedwede gewerkschaftliche Zwangsmitgliedschaft beseitigt und eine Wahlfreiheit für alle Arbeitnehmer eingeführt, ihre Arbeitsbedingungen entweder individuell oder kollektiv aushandeln zu können. Entscheidungen über Streiks dürfen seither nur noch auf Firmenebene gefällt werden, Arbeitskämpfe zur Durchsetzung firmenübergreifender Tarifverträge sind verboten, und für die Laufzeit eines Tarifvertrags gilt eine Friedenspflicht.[14] Ähnlich wie in Großbritannien ist auch in Neuseeland seit der Gesetzesverschärfung ein drastischer Rückgang der Streikaktivität beobachtbar: Fielen im Zeitraum 1981/90 noch 507 Tage pro Jahr aus (nach 383 Tagen zwischen 1971 und 1980), waren es 1991/2000 gerade mal 38 Tage.

Auch staatliche Schlichtungsverfahren beeinflussen die Zahl der Arbeitsniederlegungen. Das trifft weniger für das Instrument der staatlichen Zwangsschlichtung zu, da dieses meist erst zur Abwehr eines sozialen Notstands zur Anwendung kommt. Wirkungsvoller sind Verfahren, die vor dem Einleiten von Arbeitskampfmaßnahmen Schlichtungen vorschreiben, die Tarifparteien aber nicht zwingen, dem Schlichterspruch zuzustimmen. Solche fakultativen Schlichtungen können freiwillig zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern oder auch gesetzlich vereinbart werden.

Mit der gesetzlichen Regelung hat Irland gute Erfahrungen gemacht. Dort wurde 1991 zur Schlichtung von Arbeitskonflikten die *Labour Relations Commission* gegründet. Ein Jahr später wurde eine Beratungsstelle geschaffen, die zwischen den Tarifparteien moderiert. Ferner wurde ein Verhaltenskodex verabschiedet, in dem sich die Tarifparteien dazu verpflichten, Arbeitskämpfe nach Möglichkeit zu verhindern. Obwohl das Schlichtungsverfahren fakultativ ist, hat die Kommission beachtliche Erfolge erzielt. Von den 1 815 Streitfällen, die der Kommission im Jahr 2001 vorgelegt wurden, konnten 83 Prozent auf dem Wege der Schlichtung gelöst werden.[15] Im Zuge dieser Vermittlungserfolge sank die Zahl der streikbedingten Ausfalltage: Im jährlichen Durchschnitt der achtziger Jahre kamen auf 1 000 Beschäftigte noch 359 Ausfalltage, seit 1991 nur noch 98 Tage.

Die freiwillige Schlichtung hat sich in Deutschland, Österreich und den Niederlanden bewährt. Besondere Erwähnung verdient aber die Schweiz, weil die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Tarifparteien dort am weitesten gehen. Das seit 1937 in der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie gültige Friedensabkommen, das Streiks und Aussperrungen als Instrumente der Tarifauseinandersetzung ausschließt, hat die Sozialpartnerschaft in der Schweiz auch in anderen Wirtschaftssektoren nachhaltig geprägt. Im internationalen Vergleich weist die Schweiz deshalb die geringste Zahl an Arbeitsniederlegungen auf.

Gewerkschaften nutzen den Arbeitskampf nicht nur als Druckmittel bei den jährlichen Lohnverhandlungen, sondern auch zur Durchsetzung bestimmter sozialpolitischer Ziele. Beispiele sind die Streiks zur Einführung der 35-Stunden-Woche in der westdeutschen Druck-, Metall- und Elektroindustrie im Jahr 1984, der im selben Jahr geführte britische Bergarbeiterstreik gegen die Schließung unrentabler Zechen, der politische Streik gegen Sozialreformen in Frankreich im Herbst 1995 oder der zehntägige Generalstreik zur Durchsetzung einer sechsten bezahlten Urlaubswoche in Dänemark im Jahr 1998. Derartige Streiks zeichnen sich nicht nur durch einen breiten Teilnehmerkreis und ihre Länge aus. Oftmals sind sie auch Ausdruck einer generellen Unzufriedenheit der abhängig Beschäftigten.

Aus diesem Grunde wäre es voreilig, die sinkenden Arbeitskampfaktivitäten einfach fortzuschreiben. Die jüngsten Erfahrungen zeigen vielmehr, dass sich insbesondere politische Streiks im Zuge des wirtschaftspolitischen Reformdrucks häufen. Im Jahr 2002 kam es zum Teil erstmals seit Jahren in einer ganzen Reihe von EU-Ländern wieder zu Generalstreiks, die tageweise das ganze ökonomische Leben eines Landes lähmten (siehe die *Tabelle*). Die Proteste richteten sich in der Regel gegen Arbeitsmarkt- und Rentenreformvorschläge der nationalen Regierungen. Selbst im konsensgeprägten Österreich traten die Beschäftigten tageweise in den Ausstand, um gegen die Rentenreformpläne der Regierung zu protestieren.

Dabei nutzen die Gewerkschaften den politischen Protest als Chance, um sich als außerparlamentarische Opposition zu profilieren. Protestbewegun-

14 Vgl. Kevin Hince/Martin Vranken, A Controversial Reform of New Zealand Labour Law: The Employment Contracts Act 1991, in: International Labour Review, 130 (1991) 4, S. 475–493.
15 Vgl. Labour Relations Commission, Annual Report 2001, S. 21.

Tabelle: Politische Streiks 2002/2003 (Auswahl)

Land	Zeitpunkt	Reichweite des Streiks	Streikursache
Frankreich	Nov. 2002 Mai/Juni 2003	Transportgewerbe Generalstreiks[1]	Privatisierungspläne Rentenreform
Griechenland	Juni 2002	Generalstreik	Rentenreform
Italien	Jan. 2002 Apr. 2002 Okt. 2002	Transportgewerbe Generalstreik Generalstreik[2]	Reform des Kündigungsschutzes Reform des Kündigungsschutzes Wirtschaftspolitik der Regierung
Österreich	Mai/Juni 2003	Generalstreiks	Rentenreform
Portugal	Nov. 2002 Dez. 2002	Öffentlicher Dienst Generalstreik[2]	Reformen im Arbeitsrecht Sparpolitik der Regierung Reformen im Arbeitsrecht
Spanien	Juni 2002	Generalstreik	Reformen im Arbeitsrecht

1 Transportgewerbe, Rundfunk/Fernsehen, Druckgewerbe, Staatliche Energieversorgung.
2 Nur von einem Teil der Gewerkschaftsbewegung angestoßen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Presseberichten.

gen werden als ein potenzielles Reservoir verstanden, aus dem sich neue Mitglieder gewinnen lassen. Angesichts der gewerkschaftlichen Organisationsprobleme ist keinesfalls auszuschließen, dass sich die Gewerkschaftsbewegung zunehmend radikalisiert und politische Streiks verstärkt als Instrument nutzt, um den allgemeinen Protest organisationspolitisch zu nutzen. Bislang lässt sich eine derartige Entwicklung zwar noch nicht feststellen. In Frankreich, Italien und Portugal war vielmehr zu beobachten, dass die Gewerkschaftsbewegung gespalten ist und oftmals nur ein Teil der Gewerkschaften zu landesweiten Generalstreiks aufgerufen hat. Sofern radikalere Gewerkschaften aus ihrer Fundamentalopposition aber organisatorisch gestärkt herausgehen sollten, besteht die Gefahr, dass auch gemäßigtere Gewerkschaften verstärkt auf Konflikte setzen.

Aufgrund der durch die demographischen Veränderungen und zum Teil auch durch die hohe Arbeitslosigkeit aufgeworfenen Probleme in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen stehen viele Länder in den kommenden Jahren vor umfangreichen Strukturreformen. Im Zuge dieser Reformen könnten politisch motivierte Arbeitsniederlegungen im Vergleich zu den konsensgeprägten neunziger Jahren wieder häufiger werden. Der produktionswirtschaftlich bedingte Trend hin zu einer kürzeren Streikdauer bei arbeitsrechtlichen Streiks dürfte dies aber zumindest teilweise ausgleichen, so dass das Arbeitskampfvolumen nicht zwangsläufig zunehmen muss.

Konfliktbewältigung jenseits des Arbeitskampfes

Streiks sind ein gesamtwirtschaftlich teures Mittel zur Durchsetzung tarifpolitischer Ziele. Denn bildlich gesprochen wird der zwischen den Tarifverhandlungsparteien verteilbare „Kuchen“ durch einen Streik auf jeden Fall kleiner. Ökonomisch gesehen ist ein Arbeitskampf also nur sinnvoll, wenn sein Ertrag für eine Seite der Tarifverhandlungspartner mindestens genauso hoch ist wie die anteiligen Streikkosten. Mit der Einführung besonders störanfälliger, arbeitsteiliger Wertschöpfungsketten und mit der Zunahme der Wettbewerbsintensität sind die potenziellen Konfliktkosten der Arbeitgeber zumindest im Bereich handelbarer Güter in den letzten zwanzig Jahren deutlich gestiegen. Auf der anderen Seite sind die Gewerkschaften in der Lage, ihre Konfliktkosten durch flexible und zeitlich befristete Wechselstreiks zu minimieren. Von einer Kampfparität zwischen den Tarifparteien kann vor diesem Hintergrund daher in vielen Sektoren der Volkswirtschaft keine Rede mehr sein.

Wenn sich aber die Streikkostenanteile zu Ungunsten der Arbeitgeber verschoben haben, können sich die Gewerkschaften ihren Verzicht auf Streiks durch höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen von den Arbeitgebern bezahlen lassen. Die Folge könnten Lohnerhöhungen sein, die über ein beschäftigungspolitisch vertretbares Maß

hinausgehen.[16] Dies gilt umso mehr, je stärker die Gewerkschaften die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer über die Interessen der Arbeitslosen stellen.

Vor dem Hintergrund dieser potenziell effizienzmindernden Kampfdisparität stellt sich die Frage, ob der institutionelle Ordnungsrahmen von Tarifauseinandersetzungen an die neue Situation angepasst werden sollte. Vielen gilt das deutsche Sozialmodell aufgrund seiner friedensstiftenden Wirkung als eine Orientierungsmarke (Benchmark), die allenfalls vom schweizerischen Ansatz einer absoluten Friedenspflicht an Effizienz übertroffen wird. Weil sich die Gewerkschaften ein Mehr an Arbeitsfrieden immer durch bessere Arbeitsbedingungen oder höhere Löhne abkaufen lassen, laufen aber beide Ansätze Gefahr, nur „zweitbeste Lösungen" zu sein. Denn wenn solche Verbesserungen nicht durch entsprechende Produktivitätsfortschritte gedeckt sind, entsteht ein Kostenproblem, das sich negativ auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auswirkt.

Eine „erstbeste Lösung" ließe sich erreichen, wenn die Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen mehr Rücksicht auf die Interessen der Arbeitslosen nehmen würden. In Schweden wurde 1997 zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ein so genanntes Industrieabkommen geschlossen, das auf die Stärkung der Entwicklung, Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abzielt. Um den Arbeitsfrieden zu stärken, können neutrale Vermittler Streiks um zwei Wochen aufschieben oder zwecks Verhandlungen unterbrechen. [17]

Leider scheitern solche den Standort und damit auch die Beschäftigung sichernden Vereinbarungen oft daran, dass die beschäftigungspolitische Verantwortung der Tarifparteien zu einem großen Teil auf den Staat abgewälzt werden kann. Abhilfe könnte eine Einbindung der Tarifparteien in Sozialpakte schaffen. Vor allem kleinere EU-Volkswirtschaften wie Finnland, Irland und die Niederlande haben mit dreiseitigen Vereinbarungen gute Erfahrungen gemacht, weil sie die Tarifparteien dazu zwingen, gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Die bei korporatistischen Lösungen immer bestehende Tendenz zur Besitzstandswahrung, ihr Hang zur Kurzfristorientierung und ihr Zwang zu Paketlösungen, die Dritte belasten können, lassen sich durch ein Bekenntnis aller Akteure zu marktkonformen Antworten und Reformen umgehen.[18]

Als Alternative bieten sich Möglichkeiten an, die auf eine gesetzliche Stärkung des so genannten Ultima-Ratio-Prinzips hinauslaufen, nach dem ein Arbeitskampf erst nach Ausschöpfung aller friedlichen Verhandlungsmittel geführt werden darf. Um Eingriffe in die Tarifautonomie zu minimieren, die nach verbreiteter Auffassung auch das Recht auf Streik und Aussperrung beinhaltet, sind verschiedene Abstufungen denkbar. Eine Minimalanforderung bestünde darin, Urabstimmungen in allen Tarifbereichen verbindlich vorzuschreiben. Da sich einem Streik auch unorganisierte Arbeitnehmer anschließen können, sollte das notwendige Zustimmungsquorum nicht nur auf die Zahl der abstimmungsberechtigten Gewerkschaftsmitglieder, sondern auf alle Beschäftigten bezogen werden. Im Gegenzug könnte das Quorum gesenkt werden. Flankierend sollte die Regelung gelten, dass Arbeitskämpfe generell erst zulässig sind, wenn vorher erfolglos geschlichtet wurde. Dies würde vor allem in Ländern mit konkurrierenden Richtungsgewerkschaften disziplinierend wirken.

Internetverweise:

http://www.iwkoeln.de/Publikationen/frs_publikationen.htm

http://labosrsta.ilo.org.

16 Vgl. U. Döring (Anm. 11), S. 1432.

17 Vgl. Nils Elvander, Two Labour Market Regimes in Sweden. An Comparison Between the Saltsjöbaden Agreement of 1938 and the Industrial Agreement of 1997, in: Industrielle Beziehungen, 10 (2003) 1, S. 146 – 159.

18 Vgl. Wissenschaftlicher Beitrat beim BMWA, Aktuelle Formen des Korporatismus, Berlin 2000.

Gisela Wild

Dr. jur., geb. 1932; Rechtsanwältin in der Sozietät Taylor Wessing in Hamburg; (1978 Anwältin im „Emma-Prozess" gegen die Illustrierte STERN; 1983 gemeinsam mit Maja Stadler-Euler Verfassungsbeschwerde gegen das erste Volkszählungsgesetz).

Anschrift: Neuer Wall 44, 20354 Hamburg.
E-Mail: www taylorwessing com

Veröffentlichung u. a.: Kommentar zum Urhebergesetz, Kapitel „Rechtsverletzungen" und „Zwangsvollstrekkung", in: Gerhard Schricker (Hrsg.), Urheberrecht. Kommentar, München 1999[2].

Wolfgang Schroeder

Dr. rer soc. habil., geb. 1960; Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.; Vertretungsprofessur an der TU Darmstadt (2001) und Ressortleiter für europäische Tarifkoordination beim Vorstand der IG Metall, Frankfurt/M.

Anschrift: IG Metall, Fachbereich 02/Tarifpolitik, Lyoner Straße 32, 60528 Frankfurt/M.
E-Mail: wolfgang.schroeder@igmetall.de

Veröffentlichungen u. a.: Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland, Opladen 2000; (zus. mit Bernhard Wessels) Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Opladen 2003.

Lothar Funk

Dr. rer. pol., geb. 1965; Referatsleiter „Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsökonomie" am Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW); 1998 bis 2001 DAAD Senior Fellow and Director of Economic Research am Institut für Deutschlandstudien der Universität Birmingham, Großbritannien.

Anschrift: IW Köln, Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln. E-Mail: Funk@iwkoeln.de

Veröffentlichung u. a.: (zus. mit Hans-Peter Klös u. a.) Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen, Bertelsmann Stiftung/BDA (Hrsg.), Gütersloh 2003.

Ute Klammer

Dr. rer. pol.; geb. 1963; Referatsleiterin für Sozialpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.

Anschrift: Hans Böckler Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf.
E-Mail: ute-klammer@boeckler.de

Veröffentlichungen zu sozialpolitischen Themen, u. a.: (zus. mit Katja Tillmann) Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Düsseldorf 2002.

Reiner Hoffmann

geb. 1955; Direktor des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EGI) in Brüssel, seit 2003 stellvertretender Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes.

Anschrift: EGI, 5, Boulevard Roi Albert II, B-1020 Brüssel.
E-Mail: rhoffmann@etuc.org

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Jeremy Waddington) Zwischen Kontinuität und Modernisierung – Gewerkschaftliche Herausforderungen in Europa, Münster 2001; Herausgeber der Vierteljahresschrift TRANSFER – European Review of Labor and Research..

Hagen Lesch

Dr. rer. pol., geb. 1964; Leiter des Referats „Lohn- und Tarifpolitik" im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) und Lehrbeauftragter an der Rheinischen Fachhochschule Köln.

Anschrift: IW Köln, Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln.
E-Mail: Lesch@iwkoeln.de

Veröffentlichungen u. a: Das deutsche System der Lohnfindung unter Anpassungsdruck, Köln 2001; Streitpunkt „lohnpolitischer Verteilungsspielraum", Köln 2002; Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, Köln 2003.

Nächste Ausgabe

Shashi Tharoor Essay
Der Cyber-Gipfel

Christoph Dowe/Alfredo Märker
Der UNO-Weltgipfel zur Wissens- und Informationsgesellschaft
Hintergründe und Themenspektrum

Christiane Schulzki-Haddouti
Sicherheit im Netz und digitale Bürgerrechte

Thymian Bussemer
Medien als Kriegswaffe
Eine Analyse der amerikanischen Militärpropaganda im Irak-Krieg

Joana Breidenbach/Ina Zukrigl
Vernetzte Welten – Identitäten im Internet

Peter Filzmaier/Birgit Winkel
Parlamente im Netz
Internetseiten im EU-Vergleich

Gisela Wild *Essay*

Streik ist wie Krieg

Die Zukunft der Gewerkschaften

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47–48/2003, S. 3–5

■ Die Gewerkschaften befinden sich in einer Sinnkrise, und das nicht erst seit dem Scheitern des Streiks 2003 zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland. Beharren sie auf ihrer bisherigen Linie ständig steigender Löhne und Arbeitszeitverkürzungen, ohne sich notwendigen Reformen zu öffnen, muss der Gesetzgeber die Belange der Allgemeinheit durch Begrenzung des Streikrechts und Modifikationen der Tarifautonomie wahren.

Wolfgang Schroeder

Der neue Arbeitsmarkt und der Wandel der Gewerkschaften

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47–48/2003, S. 6–13

■ Eine unzureichende strategische Antwort der Gewerkschaften auf den Wandel des Arbeitsmarktes und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses bringen diese nicht nur in die problematische Rolle des „Sündenbocks", sondern gefährden auch ihre repräsentative Funktion. Die Gewerkschaften sind angehalten, den fundamentalen Wandel des Arbeitsmarktes in ihrer Reformagenda anzuerkennen und ihre Thematisierungs- und Gestaltungspolitik glaubhaft darauf einzustellen. Gelingt ihnen dies nicht, werden sie aus ihrer Sündenbockrolle wohl kaum herauskommen und von der Öffentlichkeit und den Arbeitgeberverbänden weiterhin moralisch haftbar gemacht werden. Die Auswirkungen des neuen Arbeitsmarktes, die zurückgehende Gestaltungskraft der Arbeitgeberverbände sowie die Schwierigkeiten mit dem politischen System bilden hierbei die wesentlichen Ebenen, die für die Funktionsfähigkeit und Weiterentwicklung des deutschen Gewerkschaftsmodells maßgeblich sind.

Lothar Funk

Der neue Strukturwandel: Herausforderung und Chance für die Gewerkschaften

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47–48/2003, S. 14–22

■ Nach der Wiedervereinigung haben die DGB-Gewerkschaften kontinuierlich Mitglieder verloren. Diese Erosion des gewerkschaftlichen Organisationsgrads wird häufig auf die Megatrends der Wirtschaft zurückgeführt. Gemeint sind hiermit die Globalisierung, der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft, die Durchdringung der Arbeitswelt mit neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Individualisierung von Lebensstilen und die Destandardisierung von Beschäftigungsformen sowie die Alterung der Gesellschaft und der Belegschaften. Der internationale Vergleich zeigt jedoch, dass Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften kein unabwendbares Schicksal ist. Um die Megatrends in den Griff zu bekommen, könnte ein innovativer Mix aus mehr Dienstleistungsorientierung für die Mitglieder und weniger Konfrontationskurs in der Politik zu neuen Rekrutierungserfolgen führen.

Ute Klammer/Reiner Hoffmann

Unvermindert wichtig: Gewerkschaften vor alten und neuen Aufgaben

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47–48/2003, S. 23–29

■ Der Beitrag beschäftigt sich mit einigen Aspekten zur Situation der Gewerkschaften und beleuchtet neuere Entwicklungen sowie die von den Gewerkschaften verfolgten Reformstrategien. Dabei wird deutlich, dass Gewerkschaften keineswegs als unflexibel und als Blockierer abgestempelt werden können. Allerdings sollten sie sich zukünftig stärker als bisher der Vielfalt der Erwerbs- und Lebensformen annehmen und offensiv eigene sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformkonzepte vertreten. Gewerkschaften müssen den Spagat zwischen Individualisierung und Globalisierung programmatisch und in ihrer praktischen Alltagsarbeit bewältigen, dazu gehört auch eine stärkere Europäisierung gewerkschaftlicher Interessenvertretung.

Hagen Lesch

Der Arbeitskampf als Instrument tarifpolitischer Konfliktbewältigung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47–48/2003, S. 30–38

■ Streiks sind ein teures und vermeidbares Mittel zur Durchsetzung tarifpolitischer Ziele. Ein internationaler Arbeitskampfvergleich weist Deutschland als ein Land mit relativ wenig Arbeitskonflikten aus. Weniger Ausfalltage gab es nur in den Niederlanden, Österreich und der Schweiz. Die meisten Ausfalltage hatten Island und Italien zu verkraften. Allgemein lässt sich eine Abnahme der arbeitskampfbedingten Arbeitzeitverluste beobachten. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Neben makroökonomischen Einflüssen sind vor allem politisch-institutionelle Faktoren zu nennen. Ob Arbeitskonflikte auch in Zukunft seltener werden, ist angesichts sozialpolitischen Reformdrucks und gewerkschaftlicher Organisationsprobleme unklar.

■